

Zaak C-625/20**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

19 november 2020

Verwijzende rechter:

Juzgado de lo Social n.º 26 de Barcelona (arbeidsrechtbank nr. 26, Barcelona, Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

13 oktober 2020

Verzoekende partij:

KM

Verwerende partij:

Instituto Nacional de la Seguridad (INSS)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de vraag of de Spaanse socialezekerheidsregeling, door toe te staan dat twee uitkeringen die zijn toegekend op basis van verschillende socialezekerheidsstelsels worden gecombineerd, maar de ontvangst van twee uitkeringen op basis van één en hetzelfde stelsel te verbieden, zelfs als voor beide uitkeringen is voldaan aan voorwaarden voor toekenning ervan, leidt tot discriminatie op grond van geslacht en gender en derhalve in strijd is met Unieregeling waarin het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen is neergelegd.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

- 1 Met het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend overeenkomstig artikel 267 VWEU, wordt verzocht de geldigheid te beoordelen van artikel 163.1 van de Ley General de la Seguridad Social (Spaanse algemene

wet op de sociale zekerheid; hierna: „LGSS”) in het licht van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van sociale zekerheid en, subsidiair, op het gebied van arbeid en beroep, zoals neergelegd in verschillende communautaire richtlijnen.

- 2 Art. 163.1 LGSS bepaalt dat pensioenen op basis van het algemene stelsel, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald, niet kunnen worden gecombineerd, wanneer de begunstigde ervan één en dezelfde persoon is, en dat degene die recht heeft op twee of meer pensioenen, dient te kiezen voor één ervan.
- 3 In het geval van het ouderdomspensioen, het pensioen wegens blijvende arbeidsongeschiktheid of het overlevingspensioen staat de Spaanse socialezekerheidsregeling echter toe dat de door de rechthebbende aangetoonde opeenvolgende of afwisselende tijdvakken van bijdragebetaling aan meer dan één socialezekerheidsstelsel bij elkaar worden opgeteld voor de opbouw van het pensioen en voor de bepaling van het op basis van de jaren van bijdragebetaling toepasselijke percentage voor de berekening van het pensioenrecht, mits die tijdvakken elkaar niet overlappen.
- 4 Voorts beperkt de rechtspraak de onverenigbaarheid tot uitkeringen op basis van één en hetzelfde socialezekerheidsstelsel, hetgeen dus betekent dat uitkeringen op basis van verschillende socialezekerheidsstelsels, wél kunnen worden gecombineerd.
- 5 De percentages vrouwen binnen de diverse socialezekerheidsstelsels verschillen echter, en variëren van 95,60 % in het bijzondere stelsel voor huishoudelijk personeel tot 7,97 % in het bijzondere stelsel voor de kolenmijnen. Binnen de twee voornaamste stelsels, namelijk het Régimen General de la Seguridad Social (algemeen socialezekerheidsstelsel; hierna: „RGSS”) waaronder over het algemeen de werknemers in loondienst van alle productiesectoren vallen, en het Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (bijzonder stelsel voor zelfstandigen; hierna: „RETA”), waaronder over het algemeen de zelfstandigen van alle productiesectoren vallen, bedraagt het aandeel vrouwen echter respectievelijk 48,09 % en 36,15 %.
- 6 Indien bijgevolg enkel uitkeringen die op basis van verschillende stelsels (doorgaans het RGSS en het RETA) zijn verworven verenigbaar zijn en het aantal mannen in het RETA veel hoger is dan het aantal vrouwen, zal de combinatie van verschillende uitkeringen zich waarschijnlijk vaker voordoen bij mannen dan bij vrouwen, wat een schending oplevert van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van sociale zekerheid, en mogelijk ook op het gebied van arbeid en beroep, zoals neergelegd in het Unierecht.

Prejudiciële vragen

1. - „Is, gelet op de verhouding tussen mannen en vrouwen in de verschillende Spaanse socialezekerheidsstelsels, de Spaanse regeling inzake de verenigbaarheid

van uitkeringen waarin art. 163.1 LGSS voorziet, zoals uitgelegd in de rechtspraak, volgens welke twee op basis van één en hetzelfde socialezekerheidsstelsel toegekende uitkeringen wegens volledige en blijvende arbeidsongeschiktheid niet kunnen worden gecombineerd, terwijl dit bij uitkeringen die worden toegekend op basis van verschillende socialezekerheidsstelsels wel mogelijk is, ook al zijn de uitkeringen in beide gevallen gebaseerd op afzonderlijke bijdragen, in strijd met de Europese regeling waarin is voorzien in art. 4 van richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid en in art. 5 van richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking)?”

2. - Voor het geval dat de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord: „Is de Spaanse regeling dan in strijd met voormelde Europese regeling, indien aan beide uitkeringen verschillende letsels ten grondslag liggen?”

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 267 VWEU.

Richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen inzake sociale zekerheid: de artikelen 1, 2, 3, lid 1, en 4, lid 1.

Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement, en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking): de artikelen 1, 2, lid 1, onder a), b) en f), en 5.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

De LGSS, in de geconsolideerde versie die is goedgekeurd bij Real Decreto Legislativo 8/2015 (koninklijk wetgevend besluit 8/2015) van 30 oktober 2015: met name art. 193.1 en overgangsbepaling 26 ervan.

Real Decreto 691/1991 sobre Cómputo recíproco de cuotas entre Regímenes de Seguridad Social (koninklijk besluit 691/1991 inzake de samentelling van bijdragen aan verschillende socialezekerheidsstelsels) van 12 april 1991: de artikelen 1, 4.1 en 5.

Arrest van de Sala de lo Social del Tribunal Supremo (kamer voor arbeids- en socialezekerheidszaken van de hoogste rechterlijke instantie, Spanje) van 14 juli

2014 inzake het cassatieberoep voor de unificatie van de rechtspraak nr. 3038/2013.

Korte beschrijving van de feiten en het hoofdgeding

- 7 Bij besluit van het Instituto Nacional de la Seguridad Social (nationaal instituut voor sociale zekerheid; hierna: „INSS”) is verzoekster als gevolg van een niet-beroepsziekte blijvend en volledig arbeidsongeschikt verklaard, waardoor zij haar gewone beroep van administratief medewerkster niet meer kon uitoefenen, en is aan haar vanaf 19 november 1998 de daarbij behorende uitkering toegekend. De berekeningsgrondslag van de uitkering is vastgesteld op basis van de bijdragegrondslagen van het tijdvak van mei 1989 tot april 1994.
- 8 Het huidige gewone beroep van verzoekster is ondersteunend medewerkster. Op 18 juli 2016 begon een periode van tijdelijke arbeidsongeschiktheid van verzoekster. Op 20 maart 2018 heeft de provinciale directie van het INSS verzoekster bij besluit blijvend en volledig arbeidsongeschikt verklaard als gevolg van een niet-werkgerelateerd ongeval, en is aan haar de daarbij behorende uitkering toegekend. De berekeningsgrondslag is vastgesteld op basis van de bijdragegrondslagen van het tijdvak van februari 2015 tot januari 2017.
- 9 Hoewel beide uitkeringen aan verzoekster zijn toegekend in verband met verschillende beroepen, naar aanleiding van verschillende klachten en voor verschillende tijdvakken, en de bedragen ervan zijn berekend op basis van verschillende bijdragegrondslagen, is het INSS van mening dat de uitkeringen op grond van het bepaalde in art. 163.1 LGSS onverenigbaar zijn.
- 10 Overeenkomstig de meest gezaghebbende rechtspraak zouden beide uitkeringen wegens volledige en blijvende arbeidsongeschiktheid wel verenigbaar zijn, indien zij zouden zijn toegekend op basis van verschillende socialezekerheidsstelsels.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 11 Verzoekster is van mening dat art. 163.1 LGSS niet op haar van toepassing is, daar deze bepaling in strijd is met de Europese regelgeving, met name met artikel 4 van richtlijn 79/7/EEG en artikel 5 van richtlijn 2006/54/EG.
- 12 Aangezien het percentage vrouwen in de bijzondere stelsels, met name in het RETA, veel lager is dan dat van mannen (36,15 % op 31 januari 2020), stelt zij met name dat het stelsel van onverenigbaarheden leidt tot indirecte discriminatie op grond van geslacht of gender, omdat dit stelsel ondanks het ogenschijnlijk neutrale karakter ervan de verenigbaarheid in sterkere mate belemmert voor vrouwen, omdat er verhoudingsgewijs veel minder vrouwen zijn aangesloten bij de bijzondere stelsels dan mannen.

- 13 Volgens het INSS was een van de door verzoekster aangevoerde richtlijnen, namelijk richtlijn 2006/54, niet eens van toepassing op de zaak. Het is tegenstrijdig twee uitkeringen wegens volledige en blijvende arbeidsongeschiktheid voor verschillende beroepen te ontvangen, aangezien er binnen dit kader slechts één gewoon beroep bestaat, namelijk het laatste. Voor de toekenning van de tweede uitkering wegens volledige en blijvende arbeidsongeschiktheid moeten ook de letsels in aanmerking worden genomen die ten grondslag lagen aan de eerste uitkering. De praktische gevolgen van de wettelijke regeling inzake de verenigbaarheid van uitkeringen wegens blijvende arbeidsongeschiktheid zijn heel gering.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 14 Volgens de verwijzende rechter leidt de huidige regeling van verenigbaarheid van uitkeringen tot indirecte discriminatie op grond van geslacht of gender, hetgeen in strijd is met de Europese regeling, aangezien de nationale regeling de verenigbaarheid van de twee aan verzoekster in het RGSS toegekende uitkeringen wegens volledige en blijvende arbeidsongeschiktheid belet.
- 15 De meest gezaghebbende rechtspraak heeft art. 163.1 LGSS in tegengestelde zin uitgelegd. Volgens die uitlegging zijn twee, op basis van verschillende stelsels (het RGSS en een ander stelsel, doorgaans het RETA) toegekende uitkeringen verenigbaar, mits de bijdrage aan elk stelsel voldoende was om aanspraak te kunnen maken op de uitkering, ook als aan de toekenning verschillende letsels ten grondslag liggen.
- 16 In ieder geval zou het gerechtvaardigd zijn om de verenigbaarheid van beide uitkeringen te weigeren, indien het recht erop volledig of gedeeltelijk is verworven krachtens dezelfde bijdragen. Evenzo kunnen op basis van in verschillende stelsels toegekende uitkeringen niet als verenigbaar worden beschouwd indien aan elk van die stelsels onvoldoende eigen bijdrage is betaald om voor toekenning van de uitkering in aanmerking te komen. In het onderhavige geval toont verzoekster echter aan dat zij voldoende en afzonderlijke bijdragen heeft betaald om aanspraak te kunnen maken op beide uitkeringen, gelet op het ogenblik waarop deze zijn toegekend, de reden waarom deze zijn toegekend en haar leeftijd ten tijde van het ontstaansfeit.
- 17 De uitkering wegens de in 1999 erkende volledige en blijvende arbeidsongeschiktheid is uiteraard opgebouwd op basis van de eerdere bijdragen. Voor de vanaf 2018 toegekende uitkering was geen voorafgaand tijdvak van bijdragebetaling vereist, aangezien de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid een niet-werkgerelateerd ongeval was, waardoor inschrijving bij de sociale zekerheid volstond. Maar dat is niet alles: hoewel de oorzaak van de volledige en blijvende arbeidsongeschiktheid van het jaar 2018 een niet-beroepsziekte was, kon verzoekster aantonen dat zij na het jaar 1999 voldoende had bijgedragen om aanspraak te kunnen maken op de uitkering.

- 18 De hier onderzochte oplossing, namelijk dat uitkeringen onverenigbaar worden geacht wanneer zij zijn gebaseerd op één en hetzelfde stelsel (doorgaans het RGSS) en verenigbaar worden geacht wanneer zij zijn gebaseerd op verschillende stelsels (doorgaans het RGSS en het RETA), ook al is in beide gevallen het recht op de uitkering opgebouwd op basis van afzonderlijke bijdragen, leidt tot een situatie van indirecte discriminatie op grond van geslacht. Een dergelijke discriminatie zou in strijd zijn met artikel 4 van richtlijn 79/7/EEG en artikel 5 van richtlijn 2006/54/EG, indien deze laatste van toepassing is.
- 19 De toepassing van de regeling inzake de onverenigbaarheid van uitkeringen is ogenschijnlijk geslachtsneutraal, aangezien er geen onderscheid wordt gemaakt naar geslacht, maar naar stelsel. In de praktijk kan de toepassing ervan echter meer gevolgen hebben voor vrouwen, zoals blijkt uit de analyse naar geslacht van de aansluiting bij de verschillende socialezekerheidsstelsels. We richten ons uitsluitend op het RGSS en het RETA, omdat bij deze stelsels de meeste personen zijn aangesloten en het aantal aangeslotenen bij de overige bijzondere stelsels of regelingen verhoudingsgewijs nagenoeg verwaarloosbaar is.
- 20 Onder het RGSS vallen in het merendeel van de sectoren werknemers in loondienst. Het stelsel heeft meer dan 14,5 miljoen aangeslotenen. Met 48,09 % vrouwen is de verhouding tussen mannen en vrouwen binnen dit stelsel nagenoeg in evenwicht. In het RETA, waaronder de zelfstandigen van het merendeel van de sectoren vallen en dat eveneens een aanzienlijk aantal aangeslotenen (meer dan 3 miljoen) heeft, is de verhouding tussen mannen en vrouwen evenwel niet in evenwicht. Het aandeel van vrouwen in dat stelsel bedraagt namelijk slechts 36,15 %, wat totaal niet overeenkomt met het aandeel van vrouwen in de totale nationale bevolking, noch met hun aandeel in de beroepsbevolking.
- 21 Als de uitkeringen dus enkel verenigbaar zijn indien zij zijn opgebouwd in verschillende stelsels (doorgaans het RGSS en het RETA) en het percentage mannen in het RETA veel hoger is dan dat van vrouwen, kunnen we concluderen dat de verenigbaarheid van uitkeringen zich waarschijnlijk vaker zal voordoen bij mannen dan bij vrouwen. De toepassing van de regeling inzake onverenigbaarheid van uitkeringen benadeelt procentueel meer vrouwen dan mannen, zonder dat daarvoor een objectieve reden bestaat.
- 22 Bovendien zou dit niet alleen leiden tot een indirecte discriminatie op grond van geslacht, maar ook, en wellicht zelfs hoofdzakelijk, op grond van gender, aangezien het lagere percentage vrouwen in het RETA een weerspiegeling is van het feit dat zij het moeilijker hebben om als zelfstandige een productieve activiteit te ondernemen die hen van oudsher in de maatschappelijk aanvaarde rol van opvoedster en huisvrouw heeft gedrongen, een rolpatroon dat ook vandaag nog niet helemaal is uitgebannen. Vooral niet bij oudere generaties, waarin vrouwen, als ze al tot de arbeidsmarkt toetraden, dit pas op latere leeftijd deden, soms pas wanneer de kinderen al waren grootgebracht, en dan nog vooral in deeltijdse betrekkingen, zodat zij hun werk met het huishouden konden combineren, en in

lagere functies wegens hun geringere kansen op opleiding en beroepsontwikkeling.

- 23 Gezien die ongunstige omstandigheden is dan ook logisch dat de meeste vrouwen op de arbeidsmarkt in loondienst werken in plaats van als zelfstandige. Bovendien maakte de traditionele maatschappelijke rol van opvoedster het voor hen moeilijk om de financiering en het kapitaal te verkrijgen die nodig zijn om een zelfstandige activiteit uit te oefenen.
- 24 Gelet op het voorgaande wordt het nodig geacht de hierboven geformuleerde prejudiciële vragen aan het Hof voor te leggen. Hoewel het verbod op directe en indirecte discriminatie op grond van zowel geslacht als gender genoegzaam is neergelegd en beschreven in het Unierecht, lijkt een uitspraak van het Hof over deze kwestie noodzakelijk, aangezien het specifieke probleem van de verenigbaarheid van uitkeringen nog in geen enkel eerder arrest is onderzocht.
- 25 De situatie zou evenwel anders liggen indien de tweede uitkering was toegekend wegens blijvende en absolute arbeidsongeschiktheid, aangezien de uitkering in dat geval een compensatie zou vormen voor de arbeidsongeschiktheid voor elke productieve activiteit, wat ook de arbeidsongeschiktheid voor een bepaald beroep zou omvatten. Dit is in het geval van verzoekster echter niet aan de orde.
- 26 Eenzelfde letsel kan niet ten grondslag liggen aan de toekenning van twee uitkeringen wegens volledige en blijvende arbeidsongeschiktheid. Eenzelfde ziektebeeld belet echter niet dat aanspraak kan worden gemaakt op twee verenigbare uitkeringen wegens volledige en blijvende arbeidsongeschiktheid krachtens twee verschillende stelsels. In ieder geval lijkt het daarom nuttig subsidiair een tweede vraag te stellen, voor zover het nodig zou zijn om te verduidelijken dat de onverenigbaarheid enkel gerechtvaardigd en niet discriminerend zou zijn indien aan de toekenning van de uitkeringen dezelfde klachten ten grondslag zouden liggen.