

Zaak C-843/19

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:

20 november 2019

Verwijzende rechter:

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (hoogste rechterlijke instantie van de autonome gemeenschap Catalonië, Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 november 2019

Verzoekende partij:

Instituto Nacional de la Seguridad (INSS)

Verwerende partij:

BT

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Verlening van vervroegde uittreding aan een vrouwelijke werknemer die is aangesloten bij het Sistema Especial para Empleados de Hogar de la Seguridad Social española (bijzonder stelsel voor huishoudelijk personeel, dat deel uitmaakt van het Spaanse socialezekerheidsstelsel), voorheen het Régimen Especial del Servicio Doméstico (bijzondere regeling voor huishoudelijke diensten), nadien het Régimen Especial de Empleados de Hogar (bijzondere regeling voor huishoudelijk personeel) geheten.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Verenigbaarheid van artikel 208, lid 1, onder c), van de Ley General de la Seguridad Social (algemene socialezekerheidswet, Spanje), dat de toegang tot vervroegde uittreding verhindert indien het te ontvangen pensioen lager is dan het bedrag van het minimumpensioen, met de richtlijnen 79/7 en 2006/54.

Prejudiciële vraag

Verzet het Unierecht zich tegen een nationale regeling als artikel 208, [lid 1, onder] c), van de Ley General de la Seguridad Social (algemene socialezekerheidswet, Spanje) van 2015, die van alle deelnemers aan de algemene regeling vereist dat zij, om vrijwillig vervroegd te kunnen uittreden, een ouderdomspensioen ontvangen dat, berekend volgens het gewone systeem, zonder wettelijke aanvullingen voor pensioenen onder het minimum, ten minste gelijk is aan het minimumpensioen, voor zover de algemene regeling de vrouwen die erbij zijn aangesloten indirect discrimineert doordat het aantal vrouwen waarop zij van toepassing is veel groter is dan het aantal mannen?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

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 (PB 1979, L 6, blz. 174). Artikel 1, artikel 3, lid 1, en artikel 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) (PB 2006, L 204, blz. 23). Overweging 30, artikel 2, lid 1, en artikel 19.

Arrest van 7 mei 1991, Commissie/België (C-229/89, EU:C:1991:187, punt 13).

Arrest van 9 november 1992, Molenbroek/Sociale Verzekeringsbank (C-226/91, EU:C:1992:451, punt 19).

Arrest van 14 december 1995, Commissie/Denemarken, (C-317/93, ECLI:EU:C:1995:438, punt 33).

Arrest van 8 mei 2019, Villar Láz (C-161/18, EU:C:2019:382, punten 37 tot en met 39).

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (geconsolideerde tekst van de algemene socialezekerheidswet, vastgesteld bij koninklijk wetsbesluit 8/2015 van 30 oktober 2015) (BOE nr. 261 van 31 oktober 2015, blz. 103291; hierna „LGSS”). Artikelen 59, 207 en 208.

Decreto 825/1976, de 22 de abril, por el que se regula la cotización en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar (besluit 825/1976 van 22 april 1976 tot vaststelling van de bijdragen aan de bijzondere regeling van de

sociale zekerheid voor huishoudelijk personeel (BOE nr. 99 van 24 april 1976, blz. 8106).

Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (wet 27/2011 van 1 augustus 2011 inzake de bijwerking, aanpassing en modernisering van het socialezekerheidsstelsel) (BOE nr. 84 van 2 augustus 2011, blz. 87495). Negenendertigste aanvullende bepaling.

Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo (koninklijk wetsbesluit 28/2018 van 28 december 2018 houdende de herwaardering van overheidspensioenen en andere spoedeisende maatregelen op sociaal, arbeids- en werkgelegenheidsgebied) (BOE nr. 314 van 29 december 2018, blz. 129875). Artikel 4, lid 2.

Korte beschrijving van de feiten en het geding

- 1 Verzoekster en geïntimeerde, BT, heeft het Instituto Nacional de la Seguridad (hierna: „INSS”) op 12 december 2016 verzocht om verlening van vervroegde uittreding per 4 januari 2017, de datum waarop zij de leeftijd van 63 jaar zou bereiken en zij haar arbeidsovereenkomst vrijwillig wenste te beëindigen. Betrokkene heeft altijd, op een tijdvak van 166 dagen na, premies betaald in het kader van de voormalige Régimen Especial del Servicio Doméstico (bijzondere regeling voor huishoudelijke diensten), het huidige Sistema Especial para Empleados de Hogar (bijzonder stelsel voor huishoudelijk personeel), waardoor zij een tijdvak van premiebetaling van 14 054 dagen heeft opgebouwd.
- 2 Bij besluit van 19 december 2016 heeft het INSS de verlening van vervroegde uittreding geweigerd, omdat het bedrag van het door betrokkene te ontvangen ouderdomspensioen lager zou zijn dan het bedrag van het minimumpensioen dat zij, op grond van haar gezinssituatie, zou ontvangen bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar, conform de voorwaarden van artikel 208, lid 1, onder c), LGSS.
- 3 Het precontentieuze bezwaar is afgewezen bij besluit van 10 maart 2017. In het besluit werd ter motivering aangevoerd dat het maandelijks bedrag van het pensioen, na toepassing van een coëfficiënt van 0,85 op de berekeningsgrondslag van 646,24 EUR, uitkwam op 549,30 EUR. Daar werd aan toegevoegd dat het door betrokkene te ontvangen pensioen lager zou zijn dan het minimumouderdomspensioen, ten belope van 637,10 EUR, zodat zij niet voldeed aan de voorwaarde van voornoemd artikel 208, lid 1, onder c), LGSS.
- 4 Op 27 april 2017 heeft betrokkene bij de Juzgado de lo Social n.º 10 de Barcelona (arbeidsrechter, rechtbank nr. 10, Barcelona, Spanje) een procedure ingeleid tegen het INSS waarin zij verzocht om erkenning van haar recht op vervroegde uittreding. Die rechter heeft geoordeeld dat de door het INSS toegepaste bepaling indirect discriminerend is voor vrouwen, die de meerderheid van de werknemers

in de sector huishoudelijk personeel uitmaken, en bijgevolg buiten toepassing moest worden gelaten, in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof van Justitie betreffende richtlijn 79/7.

- 5 In het vonnis wordt opgemerkt dat het INSS in een verslag heeft verklaard dat de situatie momenteel zo is dat een persoon die altijd heeft deelgenomen aan de bijzondere regeling voor huishoudelijk personeel en gedurende een tijdvak van 44,5 jaar premie heeft betaald, tot 2011 op basis van vaste premiegrondslagen en vanaf 2012 op basis van de hoogst mogelijke premiegrondslag, geen vervroegde uittreding op de leeftijd van 63 jaar kan worden verleend omdat het te ontvangen pensioen niet hoger zou zijn dan het minimumpensioen dat die persoon zal ontvangen bij uittreding op 65-jarige leeftijd. Daarom is in het vonnis geoordeeld dat er sprake is van indirecte discriminatie, op grond waarvan de nationale regeling rechtstreeks buiten toepassing is verklaard en de door betrokkene verzochte vervroegde uittreding is erkend.
- 6 Het INSS heeft bij de verwijzende rechter hoger beroep tegen het vonnis ingesteld.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 7 Het INSS betoogt dat niet is voldaan aan de wettelijke vereiste voor de verlening van de door betrokkene gewenste vervroegde uittreding, op grond waarvan het te ontvangen pensioen hoger moet zijn dan het bedrag van het minimumpensioen dat zij, op grond van haar gezinssituatie, zou ontvangen bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar. Volgens het INSS is er geen sprake van discriminatie op grond van geslacht, aangezien er een objectieve reden is toegepast die geen enkel verband houdt met discriminatie, te weten de vereiste om alle door de Europese Unie verlangde maatregelen te nemen die nodig zijn om de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel te waarborgen, inzonderheid om een duurzaam evenwicht tussen de arbeidsloopbaan en de pensioenperiode te bewerkstelligen. Indien de toegang tot vrijwillige uittreding niet aan beperkingen zou zijn gebonden, zouden de gevolgen voor de sociale zekerheid ernstig en niet te dragen zijn, „niet alleen vanwege het grotere aantal erkende pensioenen, maar ook als gevolg van de kosten die de financiering van de wettelijke aanvullingen voor pensioenen onder het minimum met zich mee zouden brengen”, hetgeen zou botsen met de aanbevelingen van de Europese Unie en met het Pact van Toledo, dat uitvoering geeft aan die aanbevelingen.
- 8 BT verzet zich niet tegen het stellen van de prejudiciële vraag. Het Ministerio Fiscal, dat geen partij in het geding is, acht de indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing onnodig, aangezien de geldende regeling op grond van de rechtspraak van het Hof van Justitie rechtstreeks buiten toepassing kan worden verklaard. Het INSS heeft zijn eerdere argumenten herhaald.

Korte uiteenzetting van de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 9 Deze zaak betreft de verenigbaarheid van artikel 208, lid 1, onder c), LGSS, voor zover van toepassing op vrouwen, met de richtlijnen 79/7 en 2006/54. Die bepaling luidt als volgt: „Na vervulling van de algemene en specifieke vereisten voor deze uittredingsmodaliteit, moet het bedrag van het te ontvangen pensioen hoger zijn dan dat van het minimumpensioen waarop de betrokkene op grond van zijn gezinssituatie recht zou hebben na het bereiken van de leeftijd van vijfenzestig jaar. Indien dit niet het geval is, is toegang tot deze vorm van vervroegde uittreding niet mogelijk.”
- 10 Het minimumpensioen wordt jaarlijks vastgesteld in de Presupuestos Generales del Estado (Spaanse algemene staatsbegroting) en impliceert dat geen enkele pensioengerechtigde een pensioen mag ontvangen dat lager is dan het vastgestelde minimumbedrag, mits de pensioengerechtigde geen inkomsten buiten de sociale zekerheid om ontvangt, ook al heeft hij of zij volgens de regels voor de berekening van de hoogte van de pensioenbedragen slechts recht op een lagere prestatie. In dat geval wordt het te ontvangen pensioen wettelijk aangevuld tot het minimumniveau, ten laste van de algemene staatsbegroting, teneinde te verzekeren dat de betrokken pensioengerechtigde een minimumpensioenuitkering ontvangt waarmee hij of zij wordt geacht in zijn of haar levensonderhoud te kunnen voorzien.
- 11 De in artikel 208, lid 1, onder c), LGSS neergelegde voorwaarde heeft als doel ervoor te zorgen dat de pensioengerechtigde een pensioen ontvangt dat ten minste voldoende is om zijn of haar eerste levensbehoeften te vervullen, en wel zonder dat de staat het pensioen waarop de pensioengerechtigde op grond van de betaalde premies recht heeft, hoeft aan te vullen tot het minimum teneinde dat pensioen op gelijke hoogte te brengen met het bedrag van het minimumpensioen. De verwijzende rechter verduidelijkt dat de voorwaarde uitsluitend van toepassing is op de vrijwillige vervroegde uittreding, en niet op de gedwongen vervroegde uittreding, die is geregeld bij artikel 207 LGSS en voortvloeit uit de beëindiging van de arbeidsverhouding om objectieve redenen.
- 12 Volgens de verwijzende rechter zou, bij afwezigheid van deze voorwaarde dat het te ontvangen pensioen ten minste gelijk moet zijn aan het bedrag van het minimumpensioen, de leeftijd waarop de werknemer vrijwillig kan uittreden vrijelijk kunnen worden vervroegd, zonder enig verlies van pensioen, omdat het pensioen, indien dat lager zou zijn dan het bedrag van het minimumpensioen, zou worden aangevuld tot dat bedrag. Op die wijze zou de wens van de desbetreffende werknemer ertoe leiden dat er bedragen ten laste van de staatsbegroting komen, hetgeen de wet juist beoogt te voorkomen. Bovendien, zo voert het INSS aan, heeft de Europese Unie in het zogeheten Groenboek van 7 juli 2010, COM(2010)365, getiteld „[N]aar adequate, houdbare en zekere Europese pensioenstelsels”, wat een Europese doelstelling is, de aanbeveling gedaan om een

duurzaam evenwicht tussen de arbeidsloopbaan en de pensioenperiode te bereiken.

- 13 Na deze algemene overwegingen gaat de verwijzende rechter over tot een analyse van de situatie in de onderhavige zaak. BT is een vrouwelijke werknemer die heeft deelgenomen aan de voormalige bijzondere regeling voor huishoudelijke diensten. Een kenmerk van die regeling was dat de bij de regeling aangesloten werknemers, in overgrote meerderheid vrouwen, vaste, unieke premiegrondslagen hadden, die overeenkwamen met de in de algemene regeling vastgestelde minimumpremiegrondslag, die op zijn beurt gelijk was aan het op dat moment geldende wettelijk minimumloon. Als gevolg daarvan waren de premiegrondslagen van die werknemers, en dientengevolge hun pensioenen, lager dan die in de algemene regeling.
- 14 Sinds 2012 is de regeling stapsgewijs opgenomen in de algemene regeling van de sociale zekerheid, als bijzonder stelsel voor huishoudelijk personeel. Daardoor zijn de premiegrondslagen geleidelijk verhoogd, nadat er eerst stijgende grondslagen per loongroep waren vastgesteld, zodat elke loongroep een premiegrondslag heeft. In 2021 zal de premiegrondslag gelijk zijn aan het daadwerkelijk ontvangen loon. In ieder geval kan, zoals het INSS stelt, de mogelijkheid om met de eigen bijdragen het minimumpensioen te bereiken aan verandering onderhevig zijn, afhankelijk van de ontwikkeling van de premiegrondslagen van dit bijzondere stelsel en de hoogte van het minimumpensioen: als de premiegrondslagen van het stelsel worden verhoogd (of gelijk worden gesteld aan die van de algemene regeling), wordt het gemakkelijker om de voorwaarde te vervullen; als het bedrag van het minimumpensioen wordt verhoogd, zou de toegang van deze groep tot vervroegde uittreding daarentegen moeilijker worden.
- 15 De verwijzende rechter wijst erop dat het ouderdompensioen dat momenteel door de bij de regeling aangesloten werknemers wordt ontvangen is gebaseerd op het vroegere premiestelsel en op de lage lonen in de sector, die zijn gebaseerd op hun beroepsspecialisatie en de financiële capaciteit van hun werkgevers. Deze werknemers zijn werkzaam in een sector waarin de werkgevers geen ondernemingen zijn, maar gezinnen, waarbij de rol van ondernemer wordt vervuld door de huisman/huisvrouw, de financiële capaciteit van die gezinnen over het algemeen lager is dan die van ondernemingen in de diverse productiesectoren en waarin deze activiteit tegenwoordig wordt ontplooid in een omgeving waarin beide partners werken en daardoor een externe hulp in de huishouding nodig hebben. Dit verklaart in grote lijnen de lagere financiële capaciteit van de sector, de lagere premies en de lagere prestaties.
- 16 Het INSS merkt op dat van de werknemers in deze sector collectief een lagere bijdrage aan de financiering en houdbaarheid van het stelsel wordt gevraagd, hetgeen kan worden verklaard uit enerzijds de historisch gezien lagere bijdragen die zij betalen op basis van de vaste premiegrondslagen, en anderzijds de latere limieten per loongroep. Dit rechtvaardigt volgens het INSS de aan de verlening

van vervroegde uittreding opgelegde beperking, gegeven de onbalans tussen de financiering ervan en de door de werknemers ontvangen prestaties, die in wezen gelijk zijn aan die in het algemene stelsel.

- 17 De verwijzende rechter vraagt zich evenwel af of artikel 208, lid 1, onder c), LGSS bij artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7 verboden indirecte discriminatie van vrouwen behelst door als aanvullende voorwaarde voor vrijwillige vervroegde uittreding te stellen dat het resulterende pensioen – zonder wettelijke aanvullingen voor pensioenen onder het minimum – ten minste gelijk moet zijn aan het minimumpensioen. Indien deze voorwaarde simpelweg één van de bepalingen van het huidige bijzondere stelsel voor huishoudelijk personeel zou zijn, of slechts van toepassing zou zijn op de bij dat stelsel aangesloten werknemers, zou er zonder meer sprake van discriminatie zijn, aangezien vrouwen de overweldigende meerderheid van de werknemers in deze sector vormen: volgens de officiële statistieken is 89 % van het huishoudelijk personeel vrouw. In dat geval zou een bepaling waarvan de werkingssfeer zich beperkt tot huishoudelijk personeel onmiskenbaar discriminerend zijn, door aan vervroegde uittreding een voorwaarde te verbinden waaraan vrouwen niet kunnen voldoen, en zou die bepaling rechtstreeks buiten toepassing kunnen worden gelaten, zonder noodzaak om een prejudiciële vraag te stellen, gelet op de duidelijkheid van de inbreuk.
- 18 De bepaling is echter van toepassing in het gehele algemene stelsel, waaraan wordt deelgenomen door 14 882 318 werknemers, mannen en vrouwen, terwijl het bijzondere stelsel voor huishoudelijk personeel 406 864 deelnemers telt. Om die reden dient de beoordeling zich uit te strekken tot het gehele algemene stelsel. Indien de beoordeling zou worden beperkt tot het bijzondere stelsel, dan zouden alleen de bij dat stelsel aangesloten werknemers recht hebben op vrijwillige vervroegde uittreding, en andere vrouwen, die zich om andere redenen in dezelfde situatie bevinden, niet. Hetzelfde zou gelden indien de beoordeling alleen zou worden verricht vanuit het gezichtspunt van elke groep vrouwen die als gevolg van een van historische of actuele oorzaken lagere bijdragen betalen en daardoor lagere pensioenaanspraken hebben. In dat geval geldt de uitzondering voor de betrokken groep, waartoe verzoekster behoort, en niet voor anderen.
- 19 In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat de bepaling ook van toepassing is op, onder meer, deeltijdwerkers – in meerderheid vrouwen –, op werknemers met weinig kwalificaties en daardoor lage lonen, gegeven het historisch gezien lagere opleidingsniveau van vrouwen – met alle consequenties van dien voor het soort arbeid dat zij heden ten dage verrichten –, op werknemers die zijn gestopt met werken, als werknemer of zelfstandige, omdat zij in het huwelijk traden – en daar soms zelfs toe werden gedwongen op grond van de sectorale regels – en pas weer tot de arbeidsmarkt zijn toegetreden toen hun kinderen volwassen waren, met het daaruit voortvloeiende beperkte tijdvak van premiebetaling en het daar weer uit volgende lagere pensioen tot gevolg, en op werknemers die de zorg voor familieleden met een handicap of minderjarigen hebben moeten dragen. Al die werknemers hebben, om historische of soms nog steeds geldende redenen, lagere premies betaald of een korter tijdvak van premiebetaling opgebouwd dan

werknemers die zich niet in die omstandigheden bevinden, met als gevolg dat er een groter aantal en hoger percentage vrouwen [dan mannen] is dat wettelijke aanvullingen voor pensioenen onder het minimum ontvangt en door de betwiste bepaling wordt getroffen.

- 20 In dit geval lijkt volgens de verwijzende rechter ook het beginsel van non-discriminatie te worden geschonden, gegeven de statistieken betreffende ontvangers van minimumpensioenen inclusief wettelijke aanvullingen. Zo bedraagt het minimumpensioen momenteel 677,4 EUR per maand voor pensioengerechtigden zonder een echtgenoot ten laste en 835,75 EUR per maand voor pensioengerechtigden met een echtgenoot ten laste. Uit de statistieken van de sociale zekerheid zelf blijkt dat 422 112 mannen, die samen 15,23 % van de mannelijke ontvangers van een ouderdompensioen vormen, een minimumpensioen ontvangen, tegen 468 822 vrouwen, die samen 31,45 % van de vrouwelijke ontvangers van een ouderdompensioen vormen. Vrouwen vormen dus slechts 35,55 % van het totale aantal personen dat een ouderdompensioen geniet, maar 53,62 % van alle ontvangers van een wettelijke aanvulling voor pensioenen onder het minimum (422 112 mannen tegen 468 822 vrouwen).
- 21 Bovendien lijkt dit verschil niet af, maar integendeel zelfs toe te nemen, een tendens die zichtbaar is sinds 2013. Zo was het aantal mannelijke ontvangers van een minimumpensioen in september 2019 gedaald ten opzichte van december 2018 (van 422 112 tot 412 931), terwijl het aantal vrouwen met een minimumpensioen was gestegen (van 468 822 in december 2018 tot 477 490 in september 2019).