

Zaak C-113/22

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:

17 februari 2022

Verwijzende rechter:

Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

2 februari 2022

Verzoekende partijen:

DX

Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)

Verwerende partij:

Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)

Voorwerp van het hoofdgeding

Pensioen wegens duurzame arbeidsongeschiktheid – Moederschapstoelage – Toekenning aan mannen

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Verzoek om een prejudiciële beslissing – Artikel 267 VWEU – Discriminatie op grond van geslacht – Artikelen 4 tot en met 6 van richtlijn 79/7/EEG – Arrest van het Hof van Justitie waarin wordt verklaard dat er sprake is van een dergelijke discriminatie – Nationale administratieve praktijk die de discriminatie in stand houdt – Datum waarop de rechterlijke uitspraak rechtsgevolgen sorteert – Schadevergoeding

Prejudiciële vragen

1. Moet de in bestuursbesluit 1/2020 van het subdirectoraat-generaal voor organisatie en rechtsbijstand van het [Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)] van 31 januari 2020 neergelegde praktijk van het beheersorgaan om mannen de litigieuze toeslag altijd te ontzeggen en hen – zoals eiser in de onderhavige procedure – aldus te dwingen zich met hun vordering tot de rechter te wenden, volgens 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 worden opgevat als een administratieve inbreuk op deze richtlijn, die verschilt van de wettelijke inbreuk die is vastgesteld bij arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 12 december 2019, WA (C-450/18), zodat deze administratieve inbreuk op zichzelf beschouwd discriminatie op grond van geslacht oplevert, gelet op het feit dat het beginsel van gelijke behandeling in artikel 4 van die richtlijn wordt gedefinieerd als het uitsluiten van iedere vorm van discriminatie op grond van geslacht, hetzij direct, hetzij indirect, en dat volgens artikel 5 ervan de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen opdat alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die strijdig zijn met het beginsel van gelijke behandeling worden ingetrokken?

2. Moet, in het licht van het antwoord op de vorige vraag en gelet op richtlijn 79/7 (met name artikel 6 ervan en de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid wat de rechtsgevolgen van de schending van het Unierecht betreft), de datum waarop de rechterlijke erkenning van de toeslag rechtsgevolgen sorteert de datum van de aanvraag zijn (met een terugwerkende kracht van drie maanden), dan wel de datum waarop het Hof van Justitie van de Europese Unie het arrest WA heeft gewezen of gepubliceerd of de datum van het feit dat recht geeft op de prestatie wegens duurzame arbeidsongeschiktheid waarop de litigieuze toeslag betrekking heeft?

3. Moet er, in het licht van de antwoorden op de vorige vragen en gelet op de toepasselijke richtlijn (met name artikel 6 ervan en de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid wat de rechtsgevolgen van de schending van het Unierecht betreft), een vergoeding worden toegekend ter compensatie van de geleden schade en met een afschrikkende werking, omdat die schade niet wordt gedekt middels de vaststelling van de datum waarop de rechterlijke erkenning van de toeslag rechtsgevolgen sorteert, en moet, in ieder geval, het bedrag van de gerechtskosten en de advocatenhonoraria voor de Juzgado de lo Social en voor deze kamer voor sociale zaken worden opgenomen in die vergoeding?

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, artikelen 4 tot en met 6.

- Arrest van het Hof van Justitie van 12 december 2019, WA (C-450/18, EU:C:2019:1075).

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

- Spaanse grondwet, artikel 14 (gelijkheidsbeginsel).
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (organieke wet 3/2007 van 22 maart 2007 inzake de daadwerkelijke gelijkheid van mannen en vrouwen):

Artikel 10: „Rechtshandelingen [...] die discriminatie op grond van geslacht opleveren of zullen opleveren, zijn nietig en leiden tot aansprakelijkheid [van de veroorzaker van de schade] op basis van een systeem van reële, effectieve en in evenredige verhouding tot de geleden schade staande reparatie of compensatie, en waar nodig op basis van een efficiënt en afschrikkend sanctiesysteem dat discriminerend gedrag voorkomt.”

- Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (koninklijk wetgevingsbesluit 8/2015 van 30 oktober 2015 tot vaststelling van de geconsolideerde tekst van de algemene wet op de sociale zekerheid, in de versie die ratione temporis van toepassing is op het hoofdgeding; hierna: „TRLGSS”):

Artikel 53: „1. Het recht op erkenning van de prestaties vervalt na vijf jaar gerekend vanaf de dag volgend op die van het feit dat recht geeft op de betrokken prestatie, onverminderd de in deze wet bepaalde uitzonderingen en het feit dat die erkenning gevolgen sorteert vanaf drie maanden vóór de datum waarop de desbetreffende aanvraag is ingediend. [...]”

Artikel 60: „1. „Aan vrouwen die biologische of geadopteerde kinderen hebben en die begunstigden zijn van enige op premie- of bijdragebetaling berustende regeling van het socialezekerheidsstelsel uit hoofde van pensionering, weduwschap of duurzame arbeidsongeschiktheid, wordt een pensioentoeslag toegekend vanwege hun demografische bijdrage aan de sociale zekerheid [...]”

- Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (wet 36/2011 van 10 oktober 2011 betreffende de gerechten voor arbeids- en socialezekerheidszaken; hierna: „LRJS”).

Korte beschrijving van de feiten en van het hoofdgeding

- 1 DX, die twee kinderen heeft, heeft sinds 10 november 2018 recht op een pensioen wegens duurzame arbeidsongeschiktheid.

- 2 Op 12 december 2019 heeft het Hof van Justitie het arrest gewezen in de zaak WA (C-450/18, EU:C:2019:1075; hierna: „arrest WA”), waarin het heeft verklaard dat „[r]ichtlijn 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 [...] aldus [moet] worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling zoals die in het hoofdgeding, die voorziet in het recht op een pensioentoeslag voor vrouwen die ten minste twee biologische of geadopteerde kinderen hebben en een op premie- of bijdragebetaling berustend pensioen voor duurzame arbeidsongeschiktheid ontvangen krachtens een regeling uit hoofde van het nationale socialezekerheidsstelsel, terwijl mannen in dezelfde situatie geen recht hebben op een dergelijke pensioentoeslag”.
- 3 Na dat arrest heeft het subdirectoraat-generaal voor organisatie en rechtsbijstand van het Instituto Nacional de la Seguridad Social (nationaal instituut voor sociale zekerheid, Spanje; hierna: „INSS”) bestuursbesluit 1/2020 van 31 januari 2020 gepubliceerd, waarin het volgende wordt bepaald: „[T]otdat de benodigde wetswijziging is ingevoerd om artikel 60 TRLGSS aan te passen aan de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, gelden [...] de volgende richtsnoeren voor het optreden van dit beheersorgaan: 1. Zolang de overeenkomstige wijziging van artikel 60 TRLGSS niet is vastgesteld, wordt de toeslag op pensioenen uit hoofde van duurzame arbeidsongeschiktheid, pensionering en weduwschap, zoals geregeld in dat artikel, nog steeds, zoals dat tot op heden altijd is gebeurd, alleen toegekend aan vrouwen die voldoen aan de in dat artikel vermelde voorwaarden. 2. Het bepaalde in punt 1 moet logischerwijs aldus worden begrepen dat het niet afdoet aan de verplichting om uitvoering te geven aan onherroepelijke beslissingen van rechterlijke instanties waarbij bovengenoemde pensioentoeslag wordt toegekend aan mannen [...]”.
- 4 Op 10 november 2020 heeft DX een aanvraag om toekenning van de moederschapstoeslag uit hoofde van artikel 60 [TR]LGSS ingediend. Dat verzoek is afgewezen bij administratief besluit van 17 november 2020.
- 5 DX heeft tegen dat administratief besluit beroep ingesteld bij de Juzgado de lo Social nº2 de Vigo (arbeidsrechtbank nr. 2 Vigo, Spanje), dat zijn recht op de toeslag heeft erkend bij vonnis van 15 februari 2021. Daarbij heeft deze rechter verwezen naar het arrest WA en gepreciseerd dat de toekenning van de toeslag rechtsgevolgen sorteerde vanaf 10 augustus 2020 (dat wil zeggen vanaf drie maanden vóór de aanvraag van 10 november 2020, in overeenstemming met de nationale wetgeving). Voorts heeft hij geoordeeld dat aan DX geen schadevergoeding hoefde te worden toegekend, aangezien het een wettelijke discriminatie betrof.
- 6 Zowel DX als het INSS heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de Tribunal Superior de Justicia de Galicia (hoogste rechter van de autonome regio Galicië, Spanje), de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 7 DX betoogt dat het INSS, door de toeslag niet toe te kennen aan mannen, discrimineert op grond van geslacht, temeer daar het INSS na het arrest WA heeft besloten de toeslag alleen te blijven toekennen aan vrouwen en mannen aldus te dwingen om zich met hun vordering tot de rechter te wenden. Conform richtlijn 79/7/EEG gaat het hier om een inbreuk die een andere discriminatie op grond van geslacht vormt dan die welke aan de orde was in dat arrest. Hij verzoekt om toekenning van de moederschapstoelage vanaf de datum van toekenning van zijn pensioen wegens duurzame arbeidsongeschiktheid, daar hij, indien hij een vrouw was geweest, reeds in kennis zou zijn gesteld van dat recht, en om een schadevergoeding wegens schending van het recht op non-discriminatie die zowel de geleden schade dekt als een afschrikkend karakter heeft.
- 8 Het INSS betwist de vorderingen van DX, aangezien het van mening is dat zijn optreden in overeenstemming is met het legaliteitsbeginsel. Het INSS is een administratieve entiteit die niet beschikt over wettelijke of bestuursrechtelijke bevoegdheden om richtlijn 79/7/EEG om te zetten. In het arrest WA wordt het recht van mannen op de moederschapstoelage niet erkend, maar wordt enkel verklaard dat artikel 60 TRLGSS in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling, hetgeen ingevolge artikel 5 van richtlijn 79/7 moet leiden tot intrekking van de regel, maar niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot de toekenning van de toeslag aan mannen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

Eerste prejudiciële vraag

- 9 De fundamentele vraag die in deze zaak wordt opgeworpen, en waarop het antwoord bepalend is voor het antwoord op de twee volgende vragen, is of de na het arrest WA bij bestuursbesluit 1/2020 ingestelde praktijk van het INSS om mannen de litigieuze toeslag altijd te ontzeggen en hen aldus te dwingen zich met hun vordering tot de rechter te wenden, volgens richtlijn 79/7/EEG moet worden beschouwd als een administratieve inbreuk op deze richtlijn, die verschilt van de in voornoemd arrest vastgestelde wettelijke inbreuk, en of die administratieve inbreuk, op zichzelf beschouwd, een met de artikelen 4 en 5 van die richtlijn strijdige discriminatie op grond van geslacht oplevert.
- 10 In het arrest in eerste aanleg van de Juzgado de lo Social n.º2 de Vigo is geoordeeld dat er enkel sprake is van een wettelijke inbreuk. Volgens de verwijzende rechter gaat het echter om een administratieve inbreuk, die verschilt van de wettelijke inbreuk, hetgeen gevolgen kan hebben voor de datum waarop de toeslag gevolgen sorteert (tweede vraag) en voor de toekenning van een eventuele schadevergoeding aan DX (derde vraag).

Tweede prejudiciële vraag

- 11 Indien wordt geoordeeld dat er enkel sprake is van een wettelijke inbreuk, zou de oplossing die in het vonnis van de Juzgado de lo Social n.º2 de Vigo wordt gegeven ter zake van de datum waarop de toeslag economische gevolgen sorteert (te weten vanaf de datum van de aanvraag met een terugwerkende kracht van drie maanden) in overeenstemming zijn met het bepaalde in de nationale regeling.
- 12 Indien daarentegen wordt geoordeeld dat er sprake is van een administratieve inbreuk die kan worden onderscheiden van de wettelijke inbreuk, rijst de vraag of de oplossing dezelfde moet zijn, dan wel of die integendeel vereist (op grond van de door artikel 6 van richtlijn 79/7 gewaarborgde rechterlijke bescherming van het recht op gelijke behandeling) dat de economische gevolgen van de toeslag met terugwerkende kracht gelden vanaf de datum waarop het arrest in de zaak WA is gewezen (12 december 2019) of gepubliceerd (17 februari 2020) of vanaf de datum van het feit dat recht geeft op het pensioen wegens arbeidsongeschiktheid.
- 13 Dit kan op twee manieren worden gegrond.
- 14 Enerzijds zou kunnen worden geoordeeld dat de terugwerkende kracht met drie maanden, gegeven de korte duur ervan ten opzichte van de langere verjaringstermijnen waarin het nationale recht voorziet (vijf jaar in het geval van prestaties wegens duurzame arbeidsongeschiktheid), in strijd is met het doeltreffendheidsbeginsel omdat vorderingen wegens schending van het Unierecht hierdoor worden bemoeilijkt, zodat met toepassing van de nationale regels inzake verjaring (in casu een termijn van vijf jaar) de economische gevolgen met terugwerkende kracht zouden kunnen gelden vanaf de datum van het feit dat recht geeft op de prestatie.
- 15 Anderzijds zou kunnen worden geoordeeld dat de inbreuk zich niet beperkt tot de weigering om DX de prestatie te verlenen, maar dat vanaf de datum van het arrest WA en tot de inwerkingtreding van [Real Decreto-ley] 3/2021 (koninklijk wetsbesluit 3/2001 dat is vastgesteld om artikel 60 TRLGSS in overeenstemming te brengen met dat arrest, maar dat ratione temporis niet van toepassing is op de onderhavige zaak) alle door mannen in administratieve procedures ingestelde vorderingen zijn afgewezen en zij zich daardoor gedwongen zagen beroep in te stellen bij de rechter. Niet alleen werden hun rechten niet erkend, maar bovendien werden de betrokken mannen niet in kennis gesteld van de rechten die hen zouden toekomen bij een correcte toepassing van bovengenoemd arrest, hetgeen in contrast staat met het feit dat, met betrekking tot dezelfde toeslag, na de vaststelling van koninklijk wetsbesluit 3/2021 zelfs ambtshalve herzieningen zijn doorgevoerd. Indien wordt geoordeeld dat de administratieve inbreuk voortvloeit uit de in bestuursbesluit 1/2020 opgenomen administratieve praktijk, zou de datum waarop de toeslag effect sorteert derhalve de datum van voornoemd arrest van het Hof van Justitie moeten zijn (waarbij meer bepaald zou moeten worden verduidelijkt of dat de datum is waarop het arrest is gewezen of de datum waarop het is gepubliceerd).

Derde prejudiciële vraag

- 16 In het vonnis in eerste aanleg van de Juzgado de lo Social n.º2 de Vigo is de vordering tot schadevergoeding van DX afgewezen. Deze rechter heeft geoordeeld dat er geen sprake was van schade die in aanmerking kwam voor vergoeding wegens schending van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen, aangezien er geen andere inbreuk was gepleegd dan de louter wettelijke.
- 17 Indien daarentegen wordt geoordeeld dat er sprake is van een administratieve inbreuk die kan worden onderscheiden van de wettelijke, zou de vordering tot schadevergoeding haar uiteindelijke oorsprong vinden in het Unierecht (onverminderd de omzettingsregels). Dit zou verschillende vragen doen rijzen over het door artikel 6 van richtlijn 79/7/EEG gewaarborgde recht op rechterlijke bescherming van de gelijke behandeling.
- 18 Indien wordt geoordeeld dat de datum waarop de litigieuze toeslag gevolgen sorteert ten minste de datum van het arrest WA moet zijn, zou moeten worden nagegaan of de administratieve inbreuk op het Unierecht reeds volledig is hersteld, dan wel of moet worden voorzien in een aanvullende vergoeding voor de vastgestelde materiële en immateriële schade, met een afschrikkende werking ten aanzien van een dergelijke inbreuk.
- 19 Voorts zou in ieder geval moeten worden bepaald of, om de doeltreffendheid van de Unierechtelijke regels te waarborgen, de gerechtskosten en advocatenhonoraria in eerste en tweede aanleg dienen te worden opgenomen in een eventuele schadevergoeding. Met betrekking tot dit laatste kan het dienstig zijn om te verduidelijken dat volgens het nationale recht het INSS nooit in de kosten en de honoraria kan worden verwezen, aangezien de Spaanse arbeidsrechtelijke procedure kosteloos is voor alle partijen in het geding. Alleen in het uitzonderlijke geval dat er een sanctie wordt opgelegd wegens kwade trouw of roekeloosheid als bedoeld in artikel 97, lid 3, LRJS wordt in de kosten en honoraria verwezen als bijkomend gevolg van de sanctie, maar uitsluitend indien de veroordeelde persoon een onderneming is, zodat het INSS weliswaar een sanctie kan worden opgelegd wegens kwade trouw of roekeloosheid, maar ook in dat uitzonderlijke geval niet kan worden verplicht tot vergoeding van de kosten en honoraria.