



Datum van inontvangstneming : 29/07/2020

**Zaak C-244/20**

**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:**

8 juni 2020

**Verwijzende rechter:**

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Spanje)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

28 mei 2020

**Verzoekende partij:**

F.C.I.

**Verwerende partij:**

Instituto Nacional de la Seguridad (INSS)

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Hoger beroep dat door FCI (hierna: „verzoekster”) is ingesteld tegen het vonnis van de Juzgado de lo Social n.º 1 de Reus (arbeidsrechter, rechtbank nr. 1 Reus, Spanje) van 12 december 2018, waarbij haar aanvraag voor een nabestaandenpensioen na het overlijden van haar partner is afgewezen.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

Vastgesteld moet worden of een situatie waarin als gevolg van een arrest van de Tribunal Constitucional (constitutioneel hof, Spanje) en de wetshervorming die daaruit is voortgevloeid, het recht op een nabestaandenpensioen wordt ontzegd aan, of de toegang tot een dergelijke uitkering bijzonder moeilijk is voor, de nagelaten betrekkingen van ongehuwde partners die in Catalonië wonen, omdat niet aan een formele eis is voldaan, in overeenstemming is met het Unierecht.

## Prejudiciële vragen

1. Moet artikel 3, lid 2, van richtlijn 79/7 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, dat uitkeringen aan nagelaten betrekkingen en gezinsuitkeringen van de werkingssfeer van die richtlijn uitsluit, ongeldig worden verklaard of als zodanig worden beschouwd omdat het in strijd is met een grondbeginsel van het Unierecht, namelijk de gelijkheid van mannen en vrouwen, die is aangemerkt als fundamentele waarde in de artikelen 2 en 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 19 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en als grondrecht in artikel 21, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en reeds lang gevestigde rechtspraak van het Hof van Justitie?
2. Moeten artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 17, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, gelezen in samenhang met artikel 1 van het aanvullend protocol bij het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale maatregel als die welke in het hoofdgeding aan de orde is (en is genomen naar aanleiding van arrest nr. 40/2014 van 11 maart 2014 van het Spaanse constitutionele hof, de daaruit voortvloeiende nationale jurisprudentie en de wetswijzigingen ter uitvoering van dat arrest), die het – in de praktijk door het algemene gebrek aan besef van de noodzaak van formalisering en het ontbreken van een overgangperiode om aan die eis te voldoen – voor leden van onder het Catalaanse burgerlijk wetboek vallende niet-huwelijkse partnerschappen in eerste instantie onmogelijk en vervolgens zeer moeilijk heeft gemaakt om aanspraak te maken op een nabestaandenpensioen?
3. Moeten een dergelijk fundamenteel beginsel van het Unierecht als de gelijkheid van mannen en vrouwen, die is opgenomen als fundamentele waarde in de artikelen 2 en 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en het verbod van discriminatie op grond van geslacht, dat als grondrecht is neergelegd in artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, gelezen in samenhang met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale maatregel als die welke in het hoofdgeding aan de orde is (en die is genomen naar aanleiding van arrest nr. 40/2014 van 11 maart 2014 van het Spaanse constitutionele hof, de daaruit voortvloeiende nationale jurisprudentie en de wetswijzigingen ter uitvoering van dat arrest), die het – in de praktijk door het algemene gebrek aan besef van de noodzaak van formalisering en het ontbreken van een overgangperiode om aan die eis te voldoen – voor leden van onder het Catalaanse burgerlijk wetboek vallende niet-huwelijkse partnerschappen in eerste instantie onmogelijk en vervolgens zeer moeilijk heeft gemaakt om

aanspraak te maken op een nabestaandenpensioen, hetgeen voor een veel hoger percentage vrouwen dan mannen een nadeel vormt?

4. Moet het verbod op grond van „geboorte” dan wel op grond van „het behoren tot een nationale minderheid” als reden of „grond” voor een door artikel 21, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, gelezen in samenhang met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, verboden vorm van discriminatie aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale maatregel als die welke in het hoofdgeding aan de orde is (en die is genomen naar aanleiding van arrest nr. 40/2014 van 11 maart 2014 van het Spaanse constitutionele hof, de daaruit voortvloeiende nationale jurisprudentie en de wetwijzigingen ter uitvoering van dat arrest), die het – in de praktijk door het algemene gebrek aan besef van de noodzaak van formalisering en het ontbreken van een overgangperiode om aan die eis te voldoen – voor leden van onder het Catalaanse burgerlijk wetboek vallende niet-huwelijkse partnerschappen in eerste instantie onmogelijk en vervolgens zeer moeilijk heeft gemaakt om aanspraak te maken op een nabestaandenpensioen?

### **Relevante bepalingen van Unierecht**

Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)

Artikel 2; artikel 3, lid 3, tweede alinea, en artikel 6.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Artikel 17, lid 1; artikel 21, lid 1; artikel 33, lid 1; artikel 34, lid 1, artikel 52, leden 1, 2, 3 en 7.

Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten: toelichting ad artikel 17 en toelichting ad artikel 21.

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

Artikel 1; artikel 2; artikel 3, leden 1, 2 en 3; artikel 4 en artikel 5.

### **Relevante bepalingen van nationaal recht**

Ley General de la Seguridad Social (algemene wet inzake sociale zekerheid), zoals gewijzigd bij Ley 40/2007 (wet 40/2007), van 4 december 2007, geldig tot aan de intrekking ervan bij Real Decreto Legislativo 8/2015 (koninklijk wetsbesluit 8/2015)

Artikel 174 – *Nabestaandenpensioen* – lid 3.

Ley General de la Seguridad Social, in de meest recente versie ervan, gewijzigd bij Real Decreto Legislativo 8/2015, van 30 oktober 2015

Artikel 221 – *Nabestaandenpensioen van ongehuwde partners* – lid 2.

„Voor de toepassing van dit artikel wordt onder niet-huwelijks partnerschap verstaan het partnerschap dat wordt gekenmerkt door een affectieve relatie die vergelijkbaar is met die van een echtpaar, en dat is gevormd door personen die niet verhinderd zijn te huwen, geen huwelijksband hebben met een andere persoon, en onmiddellijk na het overlijden van de erflater door middel van het overeenkomstige uittreksel uit het bevolkingsregister aantonen dat zij gedurende een ononderbroken periode van ten minste vijf jaar op duurzame en algemeen bekende wijze hebben samengewoond.

Het bestaan van het niet-huwelijkse partnerschap wordt aangetoond aan de hand van de inschrijving ervan in een van de specifieke registers van de autonome regio's of gemeenten waar de woonplaats is gevestigd of aan de hand van een openbare akte waaruit het partnerschap blijkt. Zowel voornoemde inschrijving als de formalisering van de overeenkomstige openbare akte moet ten minste twee jaar vóór de overlijdensdatum van de erflater hebben plaatsgevonden”.

Catalaans burgerlijk wetboek. Ley 25/2010 del libro segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia (wet 25/10 van het tweede boek van het Catalaans burgerlijk wetboek betreffende de persoon en de familie), van 29 juli 2010

Artikel 231- 1, lid 1, artikel 234-1 en artikel 234- 2.

**Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Verzoekster heeft tot aan het overlijden van haar partner, JMPG (hierna: „erflater”), meer dan 20 jaar ononderbroken met hem samengewoond als waren zij gehuwd. Uit dit samenwonen zijn op respectievelijk 9 mei 1994 en 3 augustus 1998 twee kinderen geboren, die zijn ingeschreven in hun trouwboekje.
- 2 Op 3 juli 2017 hebben zij de inschrijving van hun niet-huwelijkse partnerschap in het register van duurzame partners van Catalonië aangevraagd.
- 3 Op 16 augustus 2017 is de erflater overleden en heeft verzoekster een nabestaandenpensioen aangevraagd, dat bij besluit van het Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) (nationaal instituut voor sociale zekerheid, Spanje; hierna: „INSS”) van 25 oktober 2017 is geweigerd wegens het niet voldoen aan twee voorwaarden; zij had namelijk niet bewezen dat zij gedurende een periode van ten minste vijf jaar hadden samengewoond als waren zij getrouwd, noch was het niet-huwelijkse partnerschap twee jaar vóór het overlijden officieel geregistreerd. Bij definitief besluit van 6 februari 2018 op het door verzoekster ingediende bezwaar heeft het INSS het eerste besluit bevestigd.

- 4 Verzoekster heeft vervolgens beroep ingesteld bij de Juzgado de lo Social n.º 1 de Reus, die het bij vonnis van 12 december 2018 heeft afgewezen op grond dat niet was voldaan aan de voorwaarde dat het niet-huwelijkse partnerschap twee jaar vóór het overlijden officieel moest zijn geregistreerd, hoewel was aangetoond dat de ongehuwde partners op duurzame en algemeen bekende wijze samenwoonden.
- 5 Voordat zij samenwoonden, zijn beide ongehuwde partners met andere personen gehuwd geweest. Het huwelijk van verzoekster is ontbonden door het overlijden van haar echtgenoot op 3 mei 2014. In het geval van de erflater is op 7 mei 1984 scheiding van tafel en bed uitgesproken, hoewel zijn huwelijk momenteel niet als ontbonden is ingeschreven.
- 6 Tegen voornoemd vonnis van de Juzgado de lo Social heeft verzoekster hoger beroep ingesteld.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 7 In de respectieve memories die zijn ingediend naar aanleiding van de door de verwijzende rechter vastgestelde procedure met betrekking tot de eventuele prejudiciële verwijzing naar het Hof, toonde verzoekster zich daar voorstander van, terwijl het INSS zich daartegen verzette op grond dat de vermeende discriminerende gevolgen zich niet hadden voorgedaan.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing**

- 8 Bij Ley 40/2007 de medidas en materia de Seguridad Social (wet 40/2007 betreffende maatregelen op het gebied van sociale zekerheid) van 4 december 2007 werd artikel 174 van de Ley General de la Seguridad Social (hierna: „LGSS”) geherformuleerd door in lid 3 ervan erin te voorzien dat de partners in een zogenaamd „niet-huwelijks partnerschap” toegang hebben tot een nabestaandenpensioen, dat tot dan was voorbehouden aan echtparen, op voorwaarde dat zij voldoen aan de eisen inzake de bijdrage aan het socialezekerheidsstelsel en aan een aanvullende voorwaarde die ziet op financiële afhankelijkheid van de nagelaten betrekking ten aanzien van de overledene. In voornoemd lid werd onder niet-huwelijks partnerschap verstaan „het partnerschap dat wordt gekenmerkt door een affectieve relatie die vergelijkbaar is met die van een echtpaar, en dat is gevormd door personen die niet verhinderd zijn te huwen, geen huwelijksband hebben met een andere persoon, en onmiddellijk na het overlijden van de erflater door middel van het overeenkomstige uittreksel uit het bevolkingsregister aantonen dat zij gedurende een ononderbroken periode van ten minste vijf jaar op duurzame en algemeen bekende wijze hebben samengewoond”.
- 9 Lid 3 van artikel 174 bepaalde ook dat „het bestaan van het niet-huwelijkse partnerschap wordt aangetoond aan de hand van de inschrijving ervan in een van de specifieke registers van de autonome regio’s of gemeenten waar de woonplaats is gevestigd, of aan de hand van een openbare akte waaruit het partnerschap blijkt

[...] en dit ten minste twee jaar vóór de overlijdensdatum van de erflater”. Vervolgens werd in de **vijfde** en laatste **alineea** van dat lid een belangrijke uitzondering ingevoerd, namelijk dat „*in de autonome regio’s met een eigen burgerlijk recht het niet-huwelijkse partnerschap als zodanig wordt beschouwd en aangetoond overeenkomstig hetgeen is vastgesteld in de specifieke wetgeving van de autonome regio*”.

- 10 Catalonië is een gebied dat van oudsher altijd een eigen burgerlijk recht heeft gehad, dat momenteel is opgenomen in het burgerlijk wetboek van Catalonië, waarvan de bepalingen van toepassing zijn met voorrang op elke andere wetgeving, met inbegrip van het Spaanse burgerlijk wetboek. Ongehuwde partners vallen in Catalonië onder artikel 234 van het Catalaanse burgerlijk wetboek. Artikel 234-1, met als opschrift „Duurzame partner”, bepaalt dat „twee personen die samenwonen in een met het huwelijk vergelijkbare levensgemeenschap in een van de volgende gevallen als duurzame partners worden beschouwd: a) zij wonen meer dan twee jaar ononderbroken samen; b) tijdens het samenwonen krijgen zij samen een kind, of c) de relatie wordt vastgelegd in een authentieke akte”. Met andere woorden, in tegenstelling tot het stelsel waarin artikel 174, lid 3, LGSS voorziet en dat van toepassing is op de autonome regio’s zonder eigen burgerlijk recht, is het niet vereist dat het niet-huwelijkse partnerschap formeel wordt ingesteld, maar is het voldoende om met alle naar recht toegestane middelen aan te tonen dat het samenwonen vergelijkbaar is met het huwelijksleven. In het Catalaanse stelsel is evenmin vereist dat de eventuele eerdere huwelijksband ontbonden is.
- 11 Bij arrest van 11 maart 2014, bekendgemaakt in het *Boletín Oficial del Estado* (Spaans Publicatieblad, hierna: „BOE”) van 10 april 2014 (hierna: „arrest 40/2014”), heeft de Tribunal Constitucional de **vijfde alineea** van lid 3 van artikel 174 LGSS ongrondwettig en nietig verklaard. Die alineea verwees, bij wijze van uitzondering op het algemene stelsel, naar de specifieke wetgeving van de autonome regio’s met een eigen burgerlijk recht, en dit voor de definitie van het niet-huwelijkse partnerschap en voor het bewijs van een dergelijk partnerschap. De uitspraak van de Tribunal Constitucional was gebaseerd op de omstandigheid dat voornoemde alineea leidde tot een niet te rechtvaardigen ongelijke behandeling in de regeling van het nabestaandenpensioen, afhankelijk van de autonome regio waar de woonplaats van de nagelaten betrekking is gevestigd. De Tribunal Constitucional sprak de nietigverklaring en ongrondwettigverklaring uit met werking ex nunc, voor de gevallen die zich na de datum van het arrest voordoen of voor de procedures waarin nog geen definitieve bestuurlijke of rechterlijke beslissing is geweest. In dit verband bevat het arrest 40/2014 de afwijkende mening van twee rechters van de Tribunal Constitucional, die achten dat er geen sprake is van een dergelijke situatie van ongelijke toegang tot het nabestaandenpensioen voor ongehuwde partners, maar dat enkel wordt verwezen naar de rechtspositie die op hen van toepassing is op grond van hun burgerlijke staat.

- 12 Dergelijke bewoordingen van het dictum van het arrest hebben geleid tot een bestuurlijke en rechterlijke praktijk waarbij sindsdien onmiddellijk als formele voorwaarde ad solemnitatem wordt vereist dat het niet-huwelijkse partnerschap twee jaar daarvoor officieel is geregistreerd of notarieel is vastgesteld, zelfs in de gevallen waarin het overlijden zich vóór arrest 40/2014 heeft voorgedaan en nog geen definitieve beslissing is geweest in de procedure.
- 13 Aan de andere kant heeft de wetgever na arrest 40/2014 anderhalf jaar gewacht om de wettelijke bepalingen betreffende het nabestaandenpensioen te wijzigen en de door de Tribunal Constitucional nietig verklaarde alinea uit het rechtstelsel te verwijderen. Bij Real Decreto legislativo 8/2015 van 30 oktober 2015 is immers een nieuwe tekst van de LGSS goedgekeurd. Artikel 221 van de LGSS, met als opschrift „Nabestaandenpensioen van ongehuwde partners”, definieert het rechtsbegrip „ongehuwde partner” op identieke wijze als het oude artikel 174, lid 3, LGSS, maar bevat niet langer de uitzondering met betrekking tot de autonome regio’s met een eigen burgerlijk recht. Ook de Gobierno autonómico de Cataluña (autonome regering van Catalonië) heeft pas op de nieuwe situatie gereageerd met Decreto ley 3/2015 relativo a la creación del registro de parejas estables de Cataluña (wetsbesluit 3/2015 betreffende de instelling van het register van duurzame partners in Catalonië). Dit register is pas in werking getreden op 1 april 2017.
- 14 Noch arrest 40/2014, noch de wetgever heeft een overgangsperiode vastgesteld voor de toepassing van voornoemde rechtspraak van de Tribunal Constitucional en de nieuwe formele voorwaarde voor toegang tot het nabestaandenpensioen in Catalonië. Buiten de bekendmaking van voornoemd arrest in het BOE van 10 april 2014 hebben ook de centrale overheid en de autonome overheid van Catalonië de Catalaanse maatschappij niet in kennis gesteld van het vereiste dat ziet op officiële registratie of notariële vaststelling om in aanmerking te komen voor een nabestaandenpensioen bij overlijden van een van de ongehuwde partners.
- 15 Bijgevolg heeft de nieuwe situatie die door arrest 40/2014 in Catalonië is ontstaan in eerste instantie de toegang verhinderd tot het nabestaandenpensioen uit hoofde van het overlijden van een ongehuwde partner, daar het duidelijk onmogelijk was om de registerinschrijving van twee jaar voordien aan te tonen, en in tweede instantie de toegang tot deze uitkering aanzienlijk bemoeilijkt om de hierboven toegelichte redenen. De preambule van de Catalaanse Decreto ley 3/2015 betreffende het register van duurzame partners erkent dat „de dringende en buitengewone noodzaak van de voorgestelde regeling wordt bepaald door de situatie van ongelijkheid waarin duurzame partners die onder het Catalaanse burgerlijk wetboek vallen, zich bevinden in vergelijking met duurzame partners die in andere delen van Spanje wonen waar voornoemd register wettelijk is geregeld, zodat zij het bestaan van hun partnerschap kunnen aantonen”.
- 16 Bovendien is zowel in Catalonië als in de rest van Spanje het nabestaandenpensioen, of het nu wordt toegekend op grond van een huwelijksband dan wel een niet-huwelijks partnerschap, een uitgesproken



„vrouwelijke” uitkering. Het percentage begunstigen van het vrouwelijke geslacht is namelijk hoger dan 90 %. Het betreft een statistisch feit dat niet is betwist in het hoofdgeding en dat wordt verklaard door de traditionele taakverdeling binnen de gezinnen.

- 17 Kortom, in de jaren onmiddellijk na arrest 40/2014 is het aantal nieuwe begunstigen van het nabestaandenpensioen uit hoofde van een niet-huwelijks partnerschap in Catalonië gehalveerd. Deze daling wordt niet vastgesteld in Spanje als geheel.
- 18 De Tribunal Constitucional is in Catalonië, maar ook in Aragon en Navarra, bijgevolg opgetreden als „negatieve wetgever” en heeft het regelgevende kader voor dit type nabestaandenpensioen aanzienlijk gewijzigd. Daardoor is de toegang tot het nabestaandenpensioen beperkt tot „wettelijke partners”, in de zin van „officieel geregistreerde partners”, omdat zij voldoen aan de formele voorwaarde dat hun niet-huwelijkse partnerschap officieel is geregistreerd of notarieel is vastgesteld. De verwijzende rechter heeft arrest 40/2014 en de werking in de tijd van de ongrondwettigverklaring strikt toegepast en heeft met toepassing van de wet de toekenning van het nabestaandenpensioen uit hoofde van een niet-huwelijks partnerschap geweigerd wanneer niet aan de formele voorwaarde van officiële registratie of notariële vaststelling is voldaan, zelfs bij overlijdens die zich vóór de uitspraak van voornoemd arrest hebben voorgedaan (wanneer er nog geen definitieve beslissing was geweest). Van de 39 beslissingen die zijn geweest, hebben 36 beslissingen betrekking op procedures waarbij de aanvrager een vrouw was, wat het „vrouwelijke” karakter weerspiegelt van een uitkering die bovendien is gebaseerd op de aanname dat er sprake is van financiële afhankelijkheid.
- 19 Hoewel het wettelijk onmogelijk is om de werking in de tijd van de ongrondwettig- en nietigverklaring waarin arrest 40/2014 voorziet (wat de formele voorwaarde betreft dat het niet-huwelijkse partnerschap twee jaar vóór het overlijden officieel is geregistreerd of notarieel is vastgesteld) flexibel en in elk concreet geval toe te passen, vraagt de verwijzende rechter zich af of de aanzienlijke moeilijkheden in Catalonië voor toegang tot het desbetreffende nabestaandenpensioen om de genoemde redenen, namelijk het ontbreken van een overgangsperiode voor de aanpassing aan de nieuwe wettelijke voorwaarde, het gebrek aan informatie bij het publiek en de late wetshervorming en instelling van het register van ongehuwde partners, een situatie van ongelijkheid met een onmiskenbare genderimpact hebben veroorzaakt die in strijd is met het Unierecht.
- 20 Terwijl in de rest van Spaanse Staat ongehuwde partners sinds 1 januari 2008 wisten dat het op grond van Ley 40/2007, waarin de uitkering is vastgesteld, noodzakelijk was om hun niet-huwelijkse partnerschap officieel te registreren of notarieel te laten vaststellen om aanspraak te kunnen maken op het nabestaandenpensioen, heerste in Catalonië een gewettigd vertrouwen dat een dergelijk vereiste niet noodzakelijk was, gelet op de verwijzing naar de specifieke Catalaanse wetgeving in de LGSS. Gelet op de feiten van het hoofdgeding is de

verwijzende rechter dus van oordeel dat verzoekster en de erflater hun relatie formeel zouden hebben vastgelegd indien zij zich ervan bewust waren geweest dat dit een noodzakelijke voorwaarde was om aanspraak te kunnen maken op het nabestaandenpensioen. In juli 2017, na de instelling van het register van duurzame partners in Catalonië, hebben zij deze formaliteit dan ook vervuld.

- 21 Een dergelijke beperking van de toegang tot het pensioen, met de daaruit voortvloeiende gefrustreerde verwachting dat een op premie- of bijdragebetaling berustend pensioen zou worden ontvangen als bijstandsuitkering, zou – ook al is zij op neutrale wijze geformuleerd – overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) kunnen worden aangemerkt als een geval van indirecte discriminatie omdat zij veel meer vrouwen dan mannen treft (zie het arrest van 20 oktober 2011, ██████████ C-123/10, punten 56 en 70, alsook de arresten van 22 november 2012, ██████████ C-385/11, punt 29, en 9 november 2017, ██████████ C-98/15, punt 38). Indien bijgevolg wordt aangenomen dat arrest 40/2014 om de genoemde redenen een situatie heeft veroorzaakt die objectief kan worden aangemerkt als een geval van indirecte discriminatie op grond van geslacht, dan zou de verwijzende rechter op basis van een meer flexibele uitlegging van de rechtspraak die voortvloeit uit voornoemd arrest van de Tribunal Constitucional en van het huidige artikel 221 LGSS waarin het nabestaandenpensioen is vastgesteld, op grond van het beginsel van voorrang van het Unierecht en na een beoordeling in het concrete geval van de voorgelegde situaties, het recht op voornoemd pensioen kunnen toekennen in de gevallen die zich onmiddellijk na arrest 40/2014 hebben voorgedaan en waarin er geen enkele twijfel bestaat dat de aanvrager van het nabestaandenpensioen en zijn of haar partner niet de effectieve mogelijkheid hadden om in gelijke omstandigheden als begunstigen van andere autonome regio’s op de hoogte te zijn van de nieuwe wettelijke voorwaarde voor de toegang tot die uitkering en om aan die voorwaarde te voldoen.
- 22 Deze conclusie leidt tot de eerste prejudiciële vraag van de verwijzende rechter, die twijfels heeft over de geldigheid van artikel 3, lid 2, 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, omdat daarin wordt bepaald dat „[d]eze richtlijn [...] niet van toepassing [is] op de bepalingen betreffende de prestaties aan nagelaten betrekkingen noch op die betreffende de gezinsbijslagen”, terwijl er sprake is van een beginsel dat volgens artikel 4, lid 1, van deze richtlijn „[inhoudt] dat iedere vorm van discriminatie op grond van geslacht [...] is uitgesloten”. De verwijzende rechter vraagt zich af of de omstandigheid dat prestaties aan nagelaten betrekkingen zijn uitgesloten van de bescherming van de richtlijn, niet in strijd is met het fundamentele beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen waarin de artikelen 2 en 3 VEU, artikel 19 VWEU, artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en de rechtspraak van het Hof voorzien, alsook met de artikelen 33 en 34, lid 1, van het Handvest.

- 23 Bovendien mag niet worden vergeten dat „prestaties aan nagelaten betrekkingen en gezinsbijslagen” krachtens artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2006/54 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep, op het gebied van ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid, onder de werkingssfeer van deze richtlijn vallen. Hieruit blijkt duidelijk dat de uitsluiting waarin richtlijn 79/7 voorziet met betrekking tot dezelfde prestaties op het gebied van de openbare sociale zekerheid, onhoudbaar en achterhaald is, mede gelet op het feit dat het in casu gaat om een op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie, dat wil zeggen een prestatie die gebaseerd is op eerder betaalde premies of bijdragen.
- 24 Ongeacht het antwoord op deze vraag wenst de verwijzende rechter ook te vernemen of de door arrest 40/2014 veroorzaakte situatie in strijd is met de artikelen 17 en 21, lid 1, van het Handvest, waarin onder meer het recht op eigendom en het verbod op discriminatie op grond van geslacht of geboorte of het behoren tot een nationale minderheid zijn vastgelegd. Volgens artikel 6 VEU heeft het Handvest dezelfde juridische waarde als de Verdragen.
- 25 Wat de relevantie van de gestelde vragen betreft, zij eraan herinnerd dat de verwijzende rechter volgens de Spaanse wetgeving het criterium van de Tribunal Constitucional met betrekking tot de werking ex nunc van het vereiste dat het niet-huwelijkse partnerschap twee jaar daarvoor officieel geregistreerd moet zijn, moet toepassen en niet kan afwijken van arrest 40/2014. Hij zou dus, overeenkomstig het beginsel van de voorrang van het Unierecht, de strikte toepassing van de constitutionele rechtspraak en de daaruit voortvloeiende regeling van het nabestaandenpensioen slechts kunnen versoepelen indien het Hof de prejudiciële vraag aldus zou beantwoorden dat de beoordeelde feitelijke en juridische situatie afbreuk doet aan de grondrechten waarvan de uitlegging wordt gevraagd.
- 26 Wat de bevoegdheid van het Hof om op de gestelde vragen te antwoorden betreft, blijkt uit de meest recente rechtspraak van het Hof dat deze bevoegdheid onbetwistbaar is (zie de arresten van 13 juni 2017, ██████████ C- 258/14; 17 april 2018, ██████████ C-414/16; 6 november 2018, ██████████ en ██████████ C-569/16 en C-570/16, en 19 november 2019, AK, C-585/18, 624/18 en 625/18). Het Hof heeft geoordeeld dat bepaalde grondrechten op zich voldoende zijn en niet door andere regels van het Unierecht of het nationale recht hoeven te worden ontwikkeld om aan personen subjectieve rechten toe te kennen waarop als zodanig een beroep kan worden gedaan. Uit deze rechtspraak volgt ook dat het Hof erop moet toezien dat de in het Handvest neergelegde grondrechten naar behoren worden uitgelegd, met name wanneer het gaat om rechten die zijn erkend in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”). De onderhavige zaak betreft hoe dan ook het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie op grond van geslacht en een socialezekerheidsuitkering, en beide kwesties vallen onder de bevoegdheid van de Europese Unie.

- 27 De eerste uitleggingsvraag betreft artikel 17, lid 1, van het Handvest, dat bepaalt dat „[e]nieder [...] het recht heeft de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist.” Volgens de Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten komt dit artikel overeen met artikel 1 van het aanvullende protocol bij het EVRM.
- 28 Uit de rechtspraak van het Hof, waarin wordt verwezen naar het arrest van het EHRM van 7 juli 2011, *Stummer/Oostenrijk*, volgt dat wanneer op grond van wettelijke bepalingen automatisch een sociale uitkering wordt toegekend, die bepalingen een vermogensbelang doen ontstaan dat voor de personen die aan de desbetreffende voorwaarden voldoen, binnen de werkingssfeer van artikel 1 van het aanvullende protocol nr. 1 bij het EVRM valt. De rechten die voortvloeien uit de betaling van bijdragen aan een socialezekerheidsstelsel vormen dus vermogensrechten voor de toepassing van dat artikel. Het door dat artikel gewaarborgde eigendomsrecht heeft echter geen absolute gelding en de uitoefening ervan kan worden onderworpen aan beperkingen die hun rechtvaardiging vinden in door de Unie nagestreefde doelstellingen van algemeen belang (zie het arrest van 13 juni 2017, *██████████* C-258/14, punten 49, 50 en 51). In dit verband is ook het arrest van het EHRM van 8 februari 2018 in de zaak *██████████* tegen Hongarije, en met name de punten 80, 82 en 88 ervan, bijzonder illustratief.
- 29 In arrest 40/2014 baseert de Tribunal Constitucional zich op de noodzaak om de voorwaarden voor de toegang tot het nabestaandenpensioen in alle autonome regio's binnen de Spaanse staat gelijk te trekken. In het licht van het evenredigheidsbeginsel, dat moet gelden bij elke beperking van de in het Handvest erkende grondrechten, acht de verwijzende rechter het echter twijfelachtig of een ongrondwettig- en nietigverklaring kan worden aanvaard die er in de bestuurlijke en rechterlijke praktijk toe heeft geleid dat onmiddellijk aan een formele voorwaarde moet worden voldaan, zelfs in gevallen waarin het overlijden van de erflater heeft plaatsgevonden vóór de datum van het arrest zelf. Een logischer oplossing, die de gewettigde verwachtingen van de betrokkenen zou hebben beschermd, zou zijn geweest om te voorzien in een overgangperiode van ten minste twee jaar om zich aan de nieuwe voorwaarde aan te passen. Dat is namelijk de vereiste periode voor de registerinschrijving van niet-huwelijkse partnerschappen.
- 30 In het belang van een „nauwgezette beoordeling van de individuele omstandigheden van de specifieke zaak – met name de aard van de wijziging van die omstandigheden – om na te gaan of er sprake is van een uit het oogpunt van het nationale recht genoegzaam vastgesteld wezenlijk eigendomsbelang”, zoals vermeld in punt 89 van het arrest van het EHRM van 8 februari 2018 in de zaak *██████████* tegen Hongarije, vraagt de verwijzende rechter om opheldering over de

vraag of in gevallen waarin er geen twijfel bestaat dat het voor de betrokkene, die ten tijde van de veroorzakende gebeurtenis (het overlijden van zijn of haar partner) automatisch recht had op een nabestaandenpensioen, onmogelijk of uiterst moeilijk was om op de hoogte te zijn van en te voldoen aan de nieuwe formele voorwaarde wegens de genoemde omstandigheden, moet worden aangenomen dat een door artikel 17 van het Handvest beschermd eigendomsbelang is geschaad.

- 31 De volgende uitleggingsvraag betreft het beginsel van non-discriminatie op grond van geslacht, dat als grondrecht is neergelegd in artikel 21, lid 1, van het Handvest, gelezen in samenhang met de artikelen 2 en 6 VEU en artikel 14 EVRM. Ook artikel 1 van richtlijn 79/7 is relevant, afhankelijk van het antwoord op de vraag die ziet op de geldigheid van de uitsluiting van uitkeringen aan nagelaten betrekkingen. In de „Toelichting ad artikel 21” van het Handvest staat dat dit artikel is geïnspireerd op artikel 14 EVRM en dat het, voor zover het samenvalt met dit artikel, in overeenstemming daarmee wordt toegepast. Artikel 14 EVRM bepaalt dat „[h]et genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status”.
- 32 Het Hof heeft geoordeeld dat er sprake is van indirecte discriminatie wanneer de toepassing van een nationale maatregel, al is deze op neutrale wijze geformuleerd, in feite een veel groter aantal vrouwen dan mannen benadeelt (zie de arresten van 20 oktober 2011, ██████████ C-123/10, punten 56 en 70 en aangehaalde rechtspraak; 22 november 2012, ██████████ C-385/11, punt 29; 9 november 2017, ██████████ C-98/15, punt 38, en 8 mei 2019, VVL, C-161/18).
- 33 Zoals reeds is opgemerkt, heeft de beperking van de toegang tot het nabestaandenpensioen uit hoofde van een niet-huwelijks partnerschap in Catalonië een situatie van ongelijkheid met een onmiskenbare genderimpact veroorzaakt, aangezien het een uitgesproken „vrouwelijk” pensioen betreft, in die zin dat, ondanks het feit dat het een formeel neutrale beperking is, 90 % van de gevallen vrouwen zijn. Deze situatie zou dus kunnen worden aangemerkt als indirecte discriminatie. In dit verband heeft het Hof met betrekking tot omstandigheden als in casu, waarin een arrest van de Tribunal Constitucional en de daaruit voortvloeiende wetshervorming (vervat in het nieuwe artikel 221 LGSS) leiden tot ongelijkheid tussen groepen personen, geoordeeld dat het aan de lidstaat die de beweerdelijk discriminerende bepaling heeft vastgesteld, staat om aan te tonen dat die bepaling beantwoordt aan een wettige doelstelling van sociaal beleid, dat die doelstelling niets van doen heeft met discriminatie op grond van geslacht en dat hij redelijkerwijs mocht oordelen dat de gekozen middelen geschikt waren ter bereiking van dat doel (arrest van 20 oktober 2011 in zaak C-123/10, ██████████ punt 74).

- 34 Hoe dan ook moet worden opgemerkt dat het Hof volgens de verwijzende rechter twee maatregelen afzonderlijk moet beoordelen, namelijk ten eerste de hoofdbeslissing van de Tribunal Constitucional om de voorwaarden voor de toegang tot het nabestaandenpensioen uit hoofde van een niet-huwelijks partnerschap gelijk te trekken in alle autonome regio's binnen de Spaanse staat door middel van het vereiste dat ook in Catalonië (en in Aragon en Navarra) ongehuwde partners hun partnerschap officieel registreren, en dit in tegenstelling tot hetgeen het bij voorrang toepasselijke eigen burgerlijk recht van die autonome regio's bepaalt, en, ten tweede, de beslissing met betrekking tot de onmiddellijke werking van die gelijktrekking, zonder voorafgaande kennisgeving of overgangperiode.
- 35 Het is ook opmerkelijk dat noch de Tribunal Constitucional in arrest 40/2014, noch de wetgever bij de goedkeuring van de nieuwe regeling rekening heeft gehouden met de negatieve gevolgen van beide maatregelen voor vrouwen, in het bijzonder het vereiste ex nunc om het niet-huwelijkse partnerschap officieel te registreren, gelet op het uitgesproken vrouwelijke karakter van het nabestaandenpensioen.
- 36 Er zij voorts op gewezen dat deze specifieke uitkering duidelijk een bijstandsuitkering voor nabestaanden is, aangezien er sprake moet zijn van financiële afhankelijkheid op het moment van de veroorzakende gebeurtenis en tijdens de uitkeringsperiode (artikel 221, lid 1, LGSS), in tegenstelling tot het nabestaandenpensioen op grond van een huwelijksband, waarvoor dit geen vereiste is. De aan de orde zijnde situatie zou bijgevolg in strijd kunnen zijn met het grondrecht op „bescherming [van het gezin] op juridisch, economisch en sociaal vlak” als neergelegd in artikel 33, lid 1, van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 16 van het Europees Sociaal Handvest.
- 37 Wat ten slotte het eventuele inroepen van economische redenen met betrekking tot de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel betreft, vertegenwoordigen de nabestaandenpensioenen die voortvloeien uit niet-huwelijkse partnerschappen volgens de economische gegevens in het dossier niet meer dan 1 % van alle nabestaandenpensioenen. Bovendien betreft het een op premie- of bijdragebetaling berustend overheidspensioen van de sociale zekerheid. Met andere woorden, het wordt gefinancierd uit de bijdragen van de erflater (en van de werkgever) aan het socialezekerheidsstelsel.
- 38 De vierde prejudiciële vraag stelt het mogelijke bestaan van een tweede vorm van discriminatie aan de orde, namelijk op grond van geboorte dan wel op grond van het behoren tot een nationale minderheid.
- 39 Zoals hierboven vermeld, zijn ongehuwde partners in andere autonome regio's van Spanje sinds 1 januari 2008, de datum van inwerkingtreding van de uitkering (op grond van wet 40/2007), op de hoogte van het vereiste met betrekking tot officiële registratie of formele vaststelling om aanspraak te kunnen maken op het nabestaandenpensioen, terwijl in Catalonië, Aragon en Navarra het gewettigde

vertrouwen heerste dat het niet nodig was om aan een dergelijke voorwaarde te voldoen, vanwege de toepassing van hun eigen burgerlijk recht bij het definiëren van het niet-huwelijkse partnerschap. Dit vertrouwen werd bekrachtigd door de bestuurlijke en rechterlijke praktijk van vóór arrest 40/2014.

- 40 De hierboven genoemde omstandigheden die zich na voornoemd arrest van de Tribunal Constitucional hebben voorgedaan, hebben voorts een situatie van ongelijkheid veroorzaakt die, in casu, voortvloeit uit het feit van in Catalonië te wonen. In dit verband wenst de verwijzende rechter te weten of de genoemde situatie kan worden aangemerkt als discriminatie op grond van geboorte van beide partners in Barcelona, dan wel op grond van het behoren tot een nationale minderheid, gelet op hun politieke status als Catalanen, aangezien Catalonië constitutioneel is erkend als „natie”, die exclusief bevoegd is voor de regeling van het burgerlijk recht, waaruit kortom een juridische situatie voortvloeit die de potentieel discriminerende situatie van kwetsbaarheid en ongelijkheid heeft veroorzaakt.