



Datum van inontvangstneming : 04/08/2025

Zaak C-397/25*

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:

13 juni 2025

Verwijzende rechter:

Symvoulío tis Epikrateias (Griekenland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

19 mei 2025

Verzoekende partij:

EM

Verwerende partij:

Ilektronikos Ethnikos Foreas Koinonikis Asfalis (e-EFKA)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep in cassatie betreffende de methode voor de berekening van het pensioen dat verschuldigd is aan een persoon die tijdvakken van verzekering in twee lidstaten van de Unie heeft vervuld. Bij de bestreden uitspraak is het beroep van verzoekster tegen een afwijzende uitspraak in eerste aanleg afgewezen. Verzoekster had beroep ingesteld tegen een besluit van een socialezekerheidsorgaan waarbij haar een verlaagd ouderdomspensioen in de zin van artikel 58 van verordening (EG) nr. 883/2004 werd toegekend.

Voorwerp en reikwijdte van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Uitlegging van het begrip „minimumuitkering” in de zin van artikel 58 van verordening (EG) nr. 883/2004 – Uitlegging van de artikelen 4, 9 en 52, lid 1, van verordening (EG) nr. 883/2004, gelezen in samenhang met de artikelen 45 en 48

* Procestaal: Grieks.

VWEU – Nationale bepalingen die minimumpensioenbedragen en een specifiek bedrag als minimumuitkering in de zin van artikel 58 van verordening nr. 883/2004 vaststellen – Artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1) Moet artikel 58 van verordening nr. 883/2004 aldus worden uitgelegd dat onder het begrip „minimumuitkeringen” wordt verstaan de bedragen van de pensioenen die, hoewel zij in de nationale bepalingen als minimumpensioenen zijn vastgesteld voor zover zij worden toegekend aan verzekerden wier pensioen op grond van de duur van de premiebetaling en de betaalde bijdragen beneden deze bedragen ligt, echter niet zijn ingevoerd om een gewaarborgd minimuminkomen te verzekeren, maar om uitvoering te geven aan het beginsel van sociale solidariteit tussen de verzekerden van openbare socialezekerheidsorganen die gedurende hun gehele beroepsloopbaan hebben bijgedragen aan de opbouw van het pensioenkapitaal door bijdragen aan dat orgaan te betalen, en die bovendien verschillen naargelang van het socialezekerheidsorgaan, de categorie waartoe de verzekerde behoort op grond van de datum van zijn aansluiting bij de verzekering (vóór of na 31 december 1992), zijn gezinssituatie en leeftijd, dat wil zeggen de criteria die ook van toepassing zijn op de gewone pensioenberekening?

2) Staan artikel 45 VWEU en artikel 4 van verordening nr. 883/2004 in de weg aan een nationale regeling die een specifiek bedrag als minimumuitkering in de zin van artikel 58 van verordening nr. 883/2004 vaststelt, indien migrerende werknemers op grond van die regeling als minimumuitkering (in de zin van artikel 58) een lager bedrag ontvangen dan het bedrag dat in andere nationale bepalingen als minimumbedrag is vastgesteld voor verzekerden van openbare socialezekerheidsorganen die het gehele tijdvak van verzekering in Griekenland hebben vervuld, uit hoofde van het beginsel van sociale solidariteit tussen de verzekerden van de socialezekerheidsorganen die bijdragen aan de opbouw van hun pensioenkapitaal, en dat verschilt afhankelijk van het verzekeringsorgaan, de categorie waartoe de verzekerde behoort naargelang van de datum van zijn aansluiting bij de verzekering, en zijn gezinssituatie en leeftijd?

Aangevoerde bepalingen

Bepalingen van nationaal recht

Griekse grondwet: artikel 2, lid 1, artikel 4, lid 5, artikel 22, lid 5, en artikel 25, lid 1, onder d)

Anangastikos nomos 1846/1951 peri koinonikon asfaliseon (FEK A' 179/1.8.1951) (noodverordening nr. 1846/1951 betreffende de sociale zekerheid, Grieks Staatsblad nr. 179 van 1 augustus 1951; hierna: „noodverordening”): artikel 28, lid 3, onder d), zoals vervangen door artikel 144, lid 1, van wet nr. 3655/2008 dat

onder meer de voorwaarden vaststelt voor de toekenning van een ouderdomspensioen aan verzekerde moeders met minderjarige kinderen.

Artikel 29, lid 1, van noodverordening nr. 1846/1951 bepaalt het bedrag van het maandelijkse ouderdomspensioen dat door Idryma Koinonikon Asfaliseon (Instituut voor sociale zekerheid; hierna „IKA”) wordt uitgekeerd en het bestaat uit het basisbedrag dat is vastgesteld op 25 maal het fictieve dagloon van de verzekeringscategorie waarin de verzekerde overeenkomstig artikel 37 van dat besluit is opgenomen. Volgens de tabel in artikel 29 wordt dit percentage gedifferentieerd naar gelang van de verzekeringscategorie waarin de werknemer op basis van zijn loon wordt ingedeeld.

Krachtens lid 3 van dat artikel 29 (in de versie die gold na de vervanging ervan door artikel 29, lid 4, van wet nr. 3518/2006) wordt het bedrag van het ouderdomspensioen onder bepaalde voorwaarden verhoogd en vormt deze verhoging, eenmaal toegekend, een deel van het totale bedrag van het uitgekeerde pensioen en wordt dit vervolgens aangepast aan de hand van het stijgingspercentage van de pensioenen van de Idryma Koinonikon Asfaliseon – Eniaio Tameio Asfalis Misthoton (Socialeverzekeringsfonds – Gemeenschappelijk verzekeringsfonds voor werknemers; hierna: „IKA–ETAM”).

Overeenkomstig artikel 29, lid 14, onder a) (zoals aangevuld bij artikel 5, lid 6, van wet nr. 825/1978) is het minimumbedrag van de door de IKA uitgekeerde pensioenen in het geval van ouderdomspensioenen gelijk aan in totaal 15 minimumlonen per dag van een ongeschoolde werknemer, verminderd naar evenredigheid van de verlaging van het door de gepensioneerde ontvangen pensioen. Vervolgens is deze bepaling met ingang van 1 januari 1991 vervangen door artikel 29, lid 3, van wet nr. 1902/1990, dat als volgt luidt:

„a. De minimumpensioenen worden vastgesteld op basis van de op 30 september 1990 per categorie rechthebbenden vastgestelde bedragen. In de toekomst zullen deze minimumbedragen overeenkomstig lid 9 van dit artikel met hetzelfde percentage en vanaf dezelfde datum worden aangepast; (...) c. De minimumpensioenbedragen worden verminderd in alle gevallen waarin de pensioengerechtigde een verlaagd pensioen ontvangt, en in dat geval zijn de bepalingen van punt a) van dit artikellid van toepassing. d. Gepensioneerden (...) die tevens een ander pensioen ontvangen van de staat of publiekrechtelijke rechtspersonen, de IKA of enig ander socialezekerheidsorgaan hebben geen recht op de minimumpensioenen in de zin van dit artikellid, tenzij de som van deze pensioenen lager is dan het volledige of verlaagde minimumpensioen waarop de gepensioneerde van de IKA recht zou hebben, vermeerderd met 25 %, in welk geval laatstgenoemde het verschil uitkeert. De desbetreffende controle wordt verricht op het tijdstip waarop het pensioen wordt toegekend naar aanleiding van het ter beschikking stellen van elke nieuwe uitkering van de pensioentak (...).”

Nomos 1976/1991 (FEK A' 184/4.12.1991) (wet nr. 1976/1991, Grieks Staatsblad nr. 184 van 4 december 1991): artikel 9 dat bepaalt dat een pensioen wordt

toegekend op basis van de geldende statutaire bepalingen van elk socialezekerheidsorgaan.

Nomos 2084/1992 (FEK A' 165/7.10.1992) (wet nr. 2084/1992, Grieks Staatsblad nr. 165 van 7 oktober 1992): artikel 24, lid 6, en de artikelen 51 en 66, waarin strengere pensioenvoorwaarden worden vastgesteld voor moeders met minderjarige kinderen.

Nomos 2606/1998 (FEK A' 89/22.4.1998) (wet nr. 2606/1998, Grieks Staatsblad nr. 89 van 22 april 1998): artikel 19 waarin pensioenverhogingen en minimumdrempels werden vastgesteld.

Nomos 3029/2002 (FEK A' 160/11.07.2002) (wet nr. 3029/2002, Grieks Staatsblad nr. 160 van 11 juli 2002): artikel 3, lid 4, dat als volgt luidt:

„A. Het minimumbedrag van het pensioen dat door de IKA wordt uitgekeerd (...) het maandelijkse ouderdomspensioen (...) bedraagt 70 % van het minimumloon van een gehuwd persoon met een voltijdse arbeidsovereenkomst zoals vastgesteld door de Ethniki Geniki Syllogiki Symvasi Ergasias (nationale collectieve arbeidsovereenkomst) (hierna: „cao”) van 2002. Dit bedrag wordt met ingang van 1 januari 2003 aangepast op basis van het stijgingspercentage van de pensioenen, overeenkomstig het per geval vastgestelde inkomensbeleid. B. Het in deze bepaling bedoelde minimum wordt verminderd in alle gevallen waarin de pensioengerechtigde een verlaagd pensioen ontvangt.”

Nomos 3863/2010 (FEK A' 115/15.7.2010) (wet nr. 3863/2010 (Grieks Staatsblad nr. 115 van 15 juli 2010): artikelen 1 tot en met 4 en artikel 10, lid 17. Bij deze wet is voor personen die met ingang van 1 januari 2015 met pensioen gaan een pensioen ingevoerd dat bestaat uit, ten eerste, het „basispensioen” dat uit de staatsbegroting wordt gefinancierd, en, ten tweede, het „pro rata” pensioen dat wordt berekend aan de hand van de verzekeringsjaren en de betaalde bijdragen. In artikel 2 van deze wet werd een basispensioen van 360 EUR vastgesteld.

Nomos 3996/2011 (FEK A' 170/5.8.2011) (wet nr. 3996/2011, Grieks Staatsblad nr. 170 van 5 augustus 2011): artikel 34, lid 1, betreffende de toevoeging van lid 11 aan artikel 20 van *Nomos 2434/1996 (FEK A' 188/20.08.1996)* (wet nr. 2434/1996, Grieks Staatsblad nr. 188 van 20 augustus 1996, dat als volgt luidt:

„De minimumuitkering in de zin van artikel 58 van verordening (EG) nr. 883/2004 is gelijk aan het bedrag van het basispensioen bedoeld in artikel 2 van wet nr. 3863/2010, zoals dat per geval wordt bepaald. De bepalingen van dit artikellid treden in werking op de datum van bekendmaking van deze wet. Lopende pensioenaanvragen worden beoordeeld op basis van bovenstaande bepalingen.”

Nomos 4093/2012 (FEK A' 222/12.11.2012) (wet nr. 4093/2012, Grieks Staatsblad nr. 222/12 november 2012): artikel 1, alinea IA, lid 11, onder 3), waarin een wettelijke minimumloon wordt vastgesteld.

Nomos 4387/2016 (FEK A' 85/12.5.2016) (wet nr. 4387/2016 (Grieks Staatsblad nr. 85 van 12 mei 2016): met name de artikelen 14, 27, lid 4, en artikel 92, lid 4. Bij deze wet is artikel 2 van wet nr. 3863/2010 ingetrokken en is opnieuw een pensioen ingevoerd dat uit twee delen bestaat: het nationale pensioen dat uit de staatsbegroting wordt gefinancierd en het pensioen dat op de betaling van bijdragen berust, waarvan het bedrag wordt bepaald op grond van de duur van de premiebetaling en de bijdragen die de gepensioneerde tijdens zijn beroepsloopbaan heeft betaald. In deze wet werd een nieuwe berekeningswijze bepaald van de pensioenen voor personen die na de inwerkingtreding van deze wet met pensioen zouden gaan – zonder echter een minimum voor ouderdomspensioenen vast te stellen – en een herberekening van de al toegekende pensioenen, dat wil zeggen ook van de pensioenen die waren berekend op basis van de vóór wet nr. 4387/2016 geldende minimumbedragen.

Bepalingen van Unierecht

Artikelen 45 en 48 VWEU

Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1), die van toepassing is met ingang van 1 mei 2010 overeenkomstig artikel 91 van deze verordening, gelezen in samenhang met artikel 97 van verordening (EG) nr. 987/2009 (PB 2009, L 284, blz. 1, met rectificatie voor de Griekse taalversie in PB 2010, L 108, blz. 356): artikelen 4, 9, 52, lid 1, en 58.

Relevante rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie

Arresten van 29 november 1977, [REDACTED] (C-35/77, EU:C:1977:194), 17 december 1981, [REDACTED] (C-22/81, EU:C:1981:316), 18 april 2002, [REDACTED] (C-290/00, EU:C:2002:234), 1 oktober 2009, [REDACTED] (C-3/08, EU:C:2009:595), 22 juni 2011, [REDACTED] (C-399/09, EU:C:2011:415), 22 februari 2013, [REDACTED] (C-282/2011, EU:C:2013:86), 7 december 2017, [REDACTED] (C-189/16, EU:C:2017:946), 14 maart 2019, [REDACTED] (C-134/18, EU:C:2019:212), en 5 december 2019, [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (C-398/18 en C-428/18, EU:C:2019:1050).

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Verzoekster is op 21 november 1957 geboren en heeft de Bulgaarse nationaliteit. Nadat zij zich in Griekenland heeft gevestigd, is zij aangesloten bij het verzekeringsorgaan IKA-ETAM en heeft zij in de periode van maart 1997 tot maart 2005 1 026 verzekeringsdagen vervuld. Op 30 december 2010 heeft verzoekster bij de IKA-ETAM een aanvraag ingediend om toekenning van een ouderdomspensioen uit hoofde van de pensioenvoorwaarden voor moeders met minderjarige kinderen, waarbij zij het socialezekerheidsorgaan meedeelde dat zij

ook een tijdvak van verzekering bij een socialezekerheidsorgaan in Bulgarije had vervuld.

- 2 Haar pensioendossier werd doorgestuurd naar het bevoegde Bulgaarse socialezekerheidsorgaan dat de betreffende formulieren E001 en E205 heeft ingevuld en heeft verklaard dat verzoekster: a) in de periode van 1 oktober 1977 tot 25 februari 1997 5 419 dagen bij het Bulgaarse verzekeringsorgaan heeft vervuld; b) haar verzoek om pensionering bij de Bulgaarse instelling had ingetrokken; en c) geen pensioen uit Bulgarije ontving.
- 3 Bij besluit van de directeur van de regionale directie van de IKA-ETAM Thessaloniki (Griekenland) van 27 maart 2013 is verzoekster, na te hebben vastgesteld dat zij geen zelfstandig recht op toekenning van een ouderdomspensioen door de IKA-ETAM had verworven, met ingang van 30 december 2010 een verlaagd ouderdomspensioen toegekend overeenkomstig de bepalingen betreffende de tijdafhankelijke voorwaarden voor de pensionering van moeders met een minderjarig kind, waarbij rekening is gehouden met de verzekeringsdagen die verzoekster zowel in Griekenland als in Bulgarije had vervuld zoals bepaald in verordening nr. 883/2004. Het bedrag van het pensioen werd vastgesteld op 81,38 EUR. In datzelfde besluit werd een voorbehoud gemaakt met betrekking tot de mogelijkheid om verzoekster een aanvullende uitkering in de zin van artikel 58 van verordening nr. 883/2004 toe te kennen, mits aan de wettelijke voorwaarden ervoor was voldaan.
- 4 Op 23 december 2015 heeft dezelfde directeur van de IKA-ETAM een nieuw besluit genomen, waarbij, gelet op de bovengenoemde formulieren van het Bulgaarse socialezekerheidsorgaan en het feit dat verzoekster van geen enkel socialezekerheidsorgaan in Griekenland of een andere staat een pensioen ontvangt, het eerdere besluit van dit orgaan is gewijzigd en het bedrag van de aan verzoekster toegekende pensioenuitkering is herberekend, na te hebben erkend dat in haar geval was voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 58 van verordening nr. 883/2004. Bij dit nieuwe besluit van 2015 is verzoekster met name een ouderdomspensioen van 318,60 EUR toegekend, waarbij rekening is gehouden met artikel 34, lid 1, van wet nr. 3996/2011 waarin als minimumuitkering voor de toepassing van artikel 58 van verordening nr. 883/2004 een bedrag van 360 EUR wordt bepaald, en waarbij het bedrag van 360 EUR met 23/200 is verlaagd op grond dat verzoekster ten tijde van de indiening van de pensioenaanvraag niet de leeftijd van 55 jaar had bereikt die is vastgesteld als minimumgrens voor de toekenning van het volledige pensioen uit hoofde van de bepalingen inzake het pensioen van moeders met minderjarige kinderen. Bij hetzelfde besluit werd bepaald dat verzoekster van 30 december 2010 tot en met 30 november 2017 het bedrag van bovengenoemd pensioen zou ontvangen, onder voorbehoud van herziening van dit bedrag indien aan haar ook door een ander sociaalzekerheidsorgaan een pensioen zou worden toegekend of zij van woonplaats zou veranderen.

- 5 Verzoekster heeft tegen dit laatste besluit beroep ingesteld bij de bestuursrechter in eerste aanleg Thessaloniki waarbij zij heeft aangevoerd dat bij de berekening van de aanvullende uitkering in de zin van artikel 58 van verordening nr. 883/2004 als minimumuitkering rekening moest worden gehouden met een bedrag van 486,84 EUR dat bij de indiening van de pensioenaanvraag overeenkomstig de algemene bepalingen van de IKA-ETAM was vastgesteld en dat in circulaire 41 van 21 juni 2011 van dit socialezekerheidsorgaan wordt vermeld.
- 6 Het beroep van verzoekster werd in 2018 bij uitspraak van de bestuursrechter in eerste aanleg Thessaloniki ongegrond verklaard op grond dat het minimumpensioen van 360 EUR bedoeld in artikel 34, lid 1, van wet nr. 3996/2011 terecht in aanmerking was genomen bij de vaststelling van de hoogte van haar pensioen.
- 7 Verzoekster heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak in eerste aanleg dat bij de bestreden uitspraak van 2020 werd verworpen. De bestuursrechter in tweede aanleg was van oordeel dat in casu de artikelen 50 tot en met 59 van verordening nr. 883/2004 van toepassing waren, waarvan de uitlegging als volgt luidt.
- 8 a) In het geval van een verzekerde die de nationaliteit heeft van een lidstaat van de Unie en die tijdvakken van verzekering in verschillende lidstaten heeft vervuld zonder te voldoen aan de voorwaarden voor autonome toekenning van een pensioen in een van die lidstaten overeenkomstig de relevante nationale wetgeving, houdt het socialezekerheidsorgaan van de lidstaat van de woonplaats binnen het tijdvak dat nodig is voor het ontstaan van het recht op pensioen overeenkomstig de nationale wetgeving rekening met alle tijdvakken van verzekering die in alle lidstaten zijn vervuld en berekent het vervolgens, ten eerste het theoretische pensioenbedrag voor die periode, en ten tweede het werkelijke pensioenbedrag dat hem toekomt door het hierboven vermelde theoretische bedrag te vermenigvuldigen met de breuk van de werkdagen uit hoofde van zijn verzekering ten opzichte van het totale aantal dagen dat hij in alle lidstaten heeft gewerkt.
- 9 b) Het uitgekeerde pensioen mag niet lager zijn dan het minimumpensioen dat per geval in de nationale wetgeving ter zake is vastgesteld, en het eventuele verschil tussen het daadwerkelijk uitgekeerde bedrag en het minimumpensioen wordt in de vorm van een aanvulling aan de depensioneerde toegekend.
- 10 c) Indien het minimumbedrag van deze uitkering wordt gewijzigd, mag het bedrag van het toegekende pensioen worden aangepast.
- 11 d) In artikel 34, lid 1, van wet nr. 3996/2011 dat van kracht is sinds de bekendmaking van deze wet op 5 augustus 2011, maar dat ook betrekking heeft op lopende pensioenaanvragen, wordt specifiek bepaald welk bedrag moet worden betaald als minimumuitkering in de zin van artikel 58 van verordening nr. 883/2004, onder verwijzing naar artikel 2 van wet nr. 3863/2010 waarin een

basispensioen van 360 EUR wordt bepaald en dat is ingetrokken bij artikel 27, lid 4, van wet nr. 4387/2016.

- 12 e) Volgens de memorie van toelichting bij wet nr. 3996/2011 is artikel 34, lid 1, vastgesteld om de Griekse wetgeving in overeenstemming te brengen met de benadering in de Unie van het begrip „minimumuitkering” in de zin van artikel 58 van verordening nr. 883/2004, aangezien „in de Griekse wetgeving inzake sociale zekerheid geen minimumuitkering uit hoofde van een verzekering is vastgesteld” en de minimumuitkering gedurende enkele jaren naar aanleiding van een ruime uitlegging van de betrokken bepalingen is gelijkgesteld met het door elk verzekeringsorgaan uitgekeerde minimumbedrag, hetgeen tot uitleggingsproblemen bij de toepassing van artikel 58 van verordening nr. 883/2004 leidt en economische gevolgen heeft voor het verzekeringsstelsel van het land.
- 13 f) Artikel 34, lid 1, van wet nr. 3996/2011 is niet in strijd met de grondwettelijke bepalingen, aangezien deze bepaling geen wettelijke regeling voor de berekening van de aanvullende uitkering invoert die minder gunstig is dan in het verleden, noch het aan verzoekster toegekende pensioen verlaagt, maar voor het eerst de minimumuitkering bepaalt op basis waarvan de aanvullende uitkering en, voor het eerst, het bedrag van het pensioen worden vastgesteld.
- 14 g) De aanpassing van het pensioenbedrag in geval van wijziging van de nationale wetgeving wordt uitdrukkelijk toegestaan door artikel 59 van verordening nr. 883/2004, terwijl de wetgever hoe dan ook niet wordt belet om de relevante kwesties te regelen door de eisen van het algemeen belang zoals bepaald door voortdurend veranderende omstandigheden in beschouwing te nemen, met name in een geval als het onderhavige waarin een wet van algemene strekking is vastgesteld om de nationale wetgeving aan de Uniewetgeving aan te passen.
- 15 h) Volgens artikel 28, lid 3, onder d), van noodverordening nr. 1846/1951, zoals vervangen door artikel 144, lid 1, van wet nr. 3655/2008, hebben verzekerde moeders met minderjarige kinderen die een tijdvak van verzekering van 5 500 dagen hebben vervuld en geen pensioen van de IKA-ETAM, de staat, publiekrechtelijke rechtspersonen, of een andere belangrijke pensioeninstelling ontvangen, recht op een volledig ouderdomspensioen bij het bereiken van de leeftijd van 55 jaar en op een verlaagd pensioen op 50-jarige leeftijd. Indien zij een verlaagd pensioen ontvangen mag het bedrag ervan niet lager zijn dan het minimum van de geldende pensioenen.
- 16 Tegen de uitspraak van de bestuursrechter in tweede aanleg is hoger beroep ingesteld bij de Symvoulío tis Epikrateías (hoogste bestuursrechter), de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 17 Verzoekster beroept zich onder meer op de onjuiste toepassing van artikel 34, lid 1, van wet nr. 3996/2011, op grond waarvan zij het bedrag van 318,60 EUR heeft ontvangen als minimumuitkering in de zin van artikel 58 van verordening nr. 883/2004, in plaats van toepassing van de bepalingen van de IKA-ETAM-regelgeving, en met name artikel 29, lid 14, van noodverordening nr. 1846/1951 en artikel 3 van wet nr. 3029/2002 waarin hogere minimumpensioenbedragen vanaf 486,84 EUR zijn vastgesteld, aangezien dit volgens haar op grond van de juiste uitlegging ervan door de bepalingen van die verordening wordt voorgeschreven. Volgens de verwijzende rechter is dit cassatiemiddel ontvankelijk, omdat het vergezeld gaat van een geldig betoog over het ontbreken van rechtspraak met betrekking tot de rechtsvraag die in dit geval wordt opgeworpen.
- 18 Verweerster verzoekt het beroep te verwerpen. Het betrokken socialezekerheidsorgaan had aanvankelijk circulaire 41/2011 vastgesteld waarin de toekenning van een aanvullende uitkering op grond van artikel 58 van verordening nr. 883/2004 tot het minimumbedrag van het (volledige of verlaagde) basispensioen was vastgesteld, maar na de bekendmaking van wet nr. 3996/2011 en overeenkomstig de nieuwe circulaire nr. 9 van 6 februari 2012 werd het begrip „minimumuitkering” in de zin van dat artikel 58 losgekoppeld van de minimumpensioenbedragen voor gepensioneerden die recht op pensioen verkrijgen op basis van het tijdvak van communautaire verzekering en die duurzaam in Griekenland wonen. Volgens verweerder wordt nu uitgegaan van het bedrag van het basispensioen in de zin van artikel 2 van wet nr. 3863/2010 zoals dit van geval tot geval wordt bepaald.

Motivering van de prejudiciële verwijzing

- 19 De verwijzende rechter verwijst naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) over de uitlegging van artikel 58 van verordening nr. 883/2004 (en voorheen van verordening nr. 1408/1971), met name naar het arrest van 17 december 1981, [naam] (C-22/81, EU:C:1981:316, punten 10, 11 en 13-15), volgens welke onder minimumuitkering wordt verstaan een minimumdrempel die voortvloeit uit een bijzondere waarborg die in de nationale wetgeving is vastgesteld voor de toekenning van een minimumuitkering om rechthebbenden een minimuminkomen te garanderen, en niet de minimumbedragen die naargelang van het geval voortvloeien uit de toepassing van de gewone methode voor de berekening van de pensioenen op basis van vervulde tijdvakken van verzekering en gestorte bijdragen. Deze minimumuitkering verschilt van het „theoretische bedrag” bedoeld in artikel 52 van de verordening dat niet het bedrag van het uit te keren pensioen is, maar de berekeningsgrondslag voor de toepassing van de regels inzake samentelling en toerekening pro rata. Van een minimumuitkering is daarom slechts sprake indien de wetgeving van de woonstaat van de betrokkene rechthebbenden op sociale

uitkeringen een minimuminkomen garandeert dat hoger is dan het niveau van de uitkeringen waarop zij uitsluitend op basis van hun tijdvakken van verzekering en premiebetaling aanspraak zouden kunnen maken. Onder verwijzing naar de relevante rechtspraak van het Hof merkt de verwijzende rechter voorts op dat het feit dat een lidstaat heeft verklaard regels inzake een „minimumuitkering” te hebben vastgesteld, moet worden beschouwd als bewijs dat de uitkeringen die in deze nationale bepalingen worden vastgesteld onder het begrip van artikel 58 vallen.

- 20 De Symvoulio tis Epikrateias beschrijft in detail de historische ontwikkeling van de Griekse socialezekerheidswetgeving waarbij deze onder meer het volgende opmerkt.

Vóór de hervorming van het socialezekerheidsstelsel bij wet nr. 4387/2016 bestonden er tal van socialezekerheidsorganen die elk onder hun eigen regeling vielen en de pensioenen die door hun orgaan werden uitgekeerd op een verschillende manier berekenden. Er waren ook andere verschillen in het bedrag van de pensioenen tussen de „oude” en de „nieuwe” verzekerden, dat wil zeggen degenen die respectievelijk vóór en na 31 december 1992 waren verzekerd. Voor de „nieuwe” verzekerden zijn gemeenschappelijke regels vastgesteld voor een groot aantal verzekeringskwesties waaronder de minimumpensioenbedragen, terwijl voor de „oude” verzekerden de versnippering van de rechtsstelsels werd gehandhaafd. In het kader van deze eenmaking van de verzekeringsstelsels voor „nieuwe” verzekerden zijn gemeenschappelijke minimumbedragen vastgesteld voor de IKA-ETAM en andere bijzondere organen die de door de IKA-ETAM bepaalde minimumpensioenbedragen voor de „oude” verzekerden benaderen zonder daarmee echter volledig overeen te komen. Bovendien verschillen de minimumbedragen van het pensioen naargelang de uitkeringsgerechtigde al dan niet recht heeft op verhogingen als gevolg van zijn gezinssituatie, dat wil zeggen of hij ongehuwd dan wel gehuwd is en of hij kinderen heeft. Op grond van dit regelgevingskader, dat wordt gekenmerkt door de pluriformiteit van de wetgeving en de verschillen tussen de verzekerden van talrijke socialezekerheidsorganen, wordt voor de „oude” verzekerden van de IKA-ETAM het minimumpensioen zonder verhoging als gevolg van de gezinssituatie met name bepaald op basis van het op 30 september 1990 vastgestelde dagloon van een ongeschoolde werknemer en de verhogingen van dat bedrag tot 2008, terwijl voor de „nieuwe” verzekerden van de IKA-ETAM en andere socialezekerheidsorganen het minimumpensioen zonder de verhogingen als gevolg van de gezinssituatie wordt bepaald op basis van 70 % van het minimumloon van een gehuwde werknemer zoals vastgesteld in de cao van 2002 en de verhogingen die voor dit bedrag zijn vastgesteld tot en met het jaar 2008. Na de verhoging van de pensioenen voor het jaar 2008 werd met ingang van 1 oktober 2008 de minimumhoogte van de ouderdomspensioenen van de IKA-ETAM voor oude verzekerden vastgesteld op een bedrag vanaf 486,84 EUR (in het geval van ongehuwden zonder kinderen), terwijl deze voor de nieuwe verzekerden begint vanaf een bedrag van 495,74 EUR (voor ongehuwden of gehuwden zonder kinderen). Voor de daaropvolgende jaren werd besloten geen

verhoging van de pensioenen toe te staan, zodat de minimumpensioenbedragen op het niveau bleven waarop zij op 1 oktober 2008 waren vastgesteld.

De verwijzende rechter wijst er ook op dat de leeftijdsgrenzen met ingang van 1 januari 2011 opnieuw zijn vastgesteld en dat soortgelijke maar strengere pensioenvoorwaarden zijn vastgesteld voor moeders van minderjarige kinderen die tot de categorie van de nieuwe verzekerden behoren.

- 21 De Symvoulia tis Epikrateias zet voorts uiteen dat bij artikel 29, lid 14, van noodverordening nr. 1846/1951 en artikel 3 van wet nr. 3029/2002, die van kracht waren op het tijdstip waarop verzoekster haar verzoek om pensioen bij de IKA-ETAM heeft ingediend, rekening houdend met de tijdvakken van verzekering in Bulgarije (sinds 1 januari 2007 lid van de Unie) en Griekenland, maar ook bij de vaststelling van het litigieuze pensioenbesluit, de invoering is bepaald van het minimumpensioen als mechanisme voor de uitvoering van het beginsel van sociale solidariteit tussen de verzekerden van de openbare socialezekerheidsorganen die hebben bijgedragen aan de opbouw van hun verzekeringskapitaal door bijdragen te betalen. Dit mechanisme zorgt voor herverdeling ten gunste en ter ondersteuning van de economisch zwakkere verzekerden door hun een hoger pensioen toe te kennen dan het pensioen waarop zij uitsluitend op grond van het tijdvak van verzekering en hun leeftijd recht zouden hebben, teneinde voor hen een hogere levensstandaard te waarborgen dan waarop zij op grond van het tijdvak van verzekering en de betaalde bijdragen recht zouden hebben.
- 22 Bovendien benadrukt de verwijzende rechter dat uit geen enkele wettelijke bepaling of uit enige voorbereidende handeling voor de socialezekerheidswetgeving blijkt dat de minimumpensioenbedragen die ten tijde van de feiten gelden naar het oordeel van de wetgever het gegarandeerde minimuminkomen van gepensioneerden vormen. Het bedrag van de minimumpensioenen bedoeld in bovengenoemde bepalingen waarvan de berekening is gebaseerd op het dagloon van een ongeschoolde werknemer, wordt bepaald aan de hand van criteria die ook worden toegepast bij de gewone berekening van de pensioenen (criteria betreffende de gezinssituatie en de leeftijd), zodat er geen sprake is van één enkel minimumbedrag, maar van verschillende bedragen.
- 23 Aanvankelijk werden de minimumpensioenbedragen in individuele gevallen beschouwd als „minimumuitkeringen” in de zin van artikel 50 van verordening nr. 1408/1971, zodat de betreffende verklaring in de zin van artikel 5 van die verordening werd ingediend, maar dit is echter niet herhaald met betrekking tot verordening nr. 883/2004. Vervolgens werd in artikel 34 van wet nr. 3996/2011 specifiek voor de toepassing van artikel 58 van verordening nr. 883/2004 een „minimumuitkering” van 360 EUR vastgesteld die is gekoppeld aan het „basispensioen” in de zin van wet nr. 3863/2010, hoewel, zoals de verwijzende rechter benadrukt, dit bedrag van 360 EUR niet overeenkomt met een bij wet vastgesteld minimumpensioenbedrag, maar met een deel van het uniforme

pensioen dat krachtens wet nr. 3863/2010 moest worden toegekend aan degenen die vanaf 1 januari 2015 met pensioen zouden gaan, maar dat nooit is toegekend omdat deze bepalingen bij wet nr. 4387/2016 zijn ingetrokken zonder ooit te zijn toegepast. De verwijzende rechter benadrukt met name dat het bedrag van het betrokken volledige basispensioen ten belope van 360 EUR, dat wordt toegekend wanneer de pensioengerechtigde voldoet aan de tijdafhankelijke en andere voorwaarden voor de toekenning ervan (terwijl anders een verlaagd bedrag wordt toegekend) niet samenvalt met het minimumpensioen dat in die wet wordt vastgesteld.

- 24 Bovendien heeft verzoekster als minimumuitkering in de zin van artikel 58 van verordening nr. 883/2004 het bedrag van 318,60 EUR ontvangen, te weten de in artikel 34 van wet nr. 3996/2011 vastgestelde uitkering die om reden van haar vervroegde pensioen met 23/200 is verminderd, terwijl de bestuursrechter in tweede aanleg het bestreden pensioenbesluit waarbij haar dit bedrag is toegekend, rechtmatig heeft verklaard op grond dat bij dat artikel 34 geen regeling is ingevoerd die voor de berekening van de aanvullende uitkering ongunstiger is dan in het verleden, maar dat daarbij voor het eerst overeenkomstig de Uniewetgeving de minimumuitkering wordt vastgesteld.
- 25 In het cassatieberoep dat bij de verwijzende rechter aanhangig is, wordt de rechtmatigheid van deze uitspraak ter discussie gesteld. Verzoekster voert daarbij in wezen aan dat de toekenning van een lager pensioen dan het minimumpensioen van de IKA-ETAM (486,84 EUR, enz.) onrechtmatig is omdat het in strijd is met de bepalingen van verordening nr. 883/2004, aangezien verzoekster als werknemster die zich binnen de Unie heeft verplaatst, wordt gediscrimineerd ten opzichte van degenen die enkel in Griekenland hebben gewerkt. De toetsing van de rechtmatigheid van deze uitspraak hangt volgens de verwijzende rechter hoofdzakelijk af van de vraag of het begrip minimumuitkering in de zin van artikel 58 van verordening nr. 883/2004 een zodanige draagwijdte heeft dat het de minimumpensioenen omvat zoals die van artikel 29, lid 14, van noodverordening nr. 1846/1951 en artikel 3 van wet nr. 3029/2002.
- 26 Gelet echter op het feit dat, ten eerste, de minimumpensioenbedragen die in deze bepalingen van de socialezekerheidswetgeving worden vastgesteld verschillen naargelang van de categorie waartoe de verzekerde behoort („oude” of „nieuwe”), en zijn gezinssituatie en leeftijd, en, ten tweede, deze minimumbedragen naar het oordeel van de wetgever niet overeenkomen met een gegarandeerd minimuminkomen, maar een berekeningswijze van de pensioenen vormen op grond van het beginsel van sociale solidariteit tussen de verzekerden van de openbare socialezekerheidsorganen, is volgens de verwijzende rechter elke beoordeling van deze kwestie die rechtstreeks verband houdt met uitlegging van artikel 58 van verordening nr. 883/2004 aan twijfel onderhevig.
- 27 Onder verwijzing naar de vaste rechtspraak van het Hof inzake het vrije verkeer en de gelijke behandeling van migrerende werknemers is de Symvoulio tis Epikrateias bovendien van mening dat, bij een bevestigend antwoord op de vraag

of de minimumuitkering in de zin van artikel 58 van verordening nr. 883/2004 ook de minimumpensioenen omvat die aan bovengenoemde kenmerken beantwoorden, artikel 34 van wet nr. 3996/2011 waarin specifiek voor de toepassing van artikel 58 van verordening nr. 883/2004 een uitkering onder deze minimumbedragen (van 125 EUR en meer per maand) wordt vastgesteld, waardoor migrerende werknemers in een nadelige positie worden gebracht ten opzichte van werknemers die enkel in Griekenland hebben gewerkt, in strijd is met artikel 4 van die verordening en artikel 45 VWEU.