



Datum van
inontvangstneming

:

14/11/2013

Zaak C-527/13

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

7 oktober 2013

Verwijzende rechter:

Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

10 september 2013

Verzoekende partij:

Lourdes Cachaldora Fernandez

Verwerende partijen:

Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)

Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE GALICIA – SALA DO SOCIAL
– A CORUÑA**

(omissis)

(omissis) HOGER BEROEP (omissis)

GERECHT VAN OORSPRONG: (omissis) JUZGADO DE LO SOCIAL n° 2
de OURENSE

Verzoekster: LOURDES CACHALDORA FERNANDEZ

(omissis)

Verweerders: INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL,
TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

(omissis)

BESLISSING

(omissis)

AAN HET GEDING TEN GRONDSLAG LIGGENDE FEITEN

TEN EERSTE – (omissis) LOURDES CACHALDORA FERNÁNDEZ heeft een vordering ingesteld tegen het INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (Nationaal Instituut voor de sociale zekerheid) en de TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (Algemene kas van de sociale zekerheid) ter zake van verschillen betreffende de hoogte van haar blijvende en volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering. Na de mondelinge behandeling werd de vordering afgewezen bij vonnis van 13 oktober 2010. **[Or 1]**

TEN TWEEDE – In dat vonnis werden de volgende feiten vastgesteld:

„1) Verzoekster, LOURDES CACHALDORA FERNÁNDEZ, geboren op 1 februari 1956, is onder nr. 32/328.592.60 bij de sociale zekerheid geregistreerd. 2) Op 21 april 2010 heeft zij verzocht om een blijvende-arbeidsongeschiktheidsuitkering. Bij beslissing van 29 april 2010 heeft de Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social haar blijvend en volledig arbeidsongeschikt verklaard en het recht toegekend op een uitkering ten belope van 55 % van de maandelijkse berekeningsgrondslag van 347,03 EUR, met ingang van 26 april 2010. Het daartegen ingediende bezwaar werd afgewezen bij beslissing van 4 mei 2010. 3) Verzoekster levert het bewijs van de volgende bijdragetijdvakken: algemene regeling: 3917 dagen (van 15 september 1971 tot en met 23 januari 2002); bijzondere regeling voor huisbedienden: 1606 dagen (van 1 december 2005 tot en met 25 april 2010).”

TEN DERDE – Het dictum van genoemde beslissing luidt:

„BESLISSING: de door LOURDES CACHALDORA FERNÁNDEZ tegen het INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL en de TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL ingestelde vordering wordt afgewezen en dienovereenkomstig wordt vastgesteld dat er geen aanspraken tegen verweerders bestaan.”

TEN VIERDE – Verzoekster heeft tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld. Verweerders hebben zich daar niet tegen verzet. Het dossier is toegezonden aan de verwijzende rechter, die het aan de rapporteur heeft overgelegd.

TEN VIJFDE – Bij beschikking van 19 juni 2013 is de behandeling van de zaak geschorst en werd partijen en het openbaar ministerie een termijn van tien dagen toegekend om standpunt in te nemen inzake een prejudiciële verwijzing. Het openbaar ministerie en verzoekster hebben op 28 juni 2013 en 5 juli 2013 standpunt ingenomen, verweerders op 9 juli 2013.

RECHTSOVERWEGINGEN

TEN EERSTE. Op basis van de in eerste aanleg vastgestelde en in het kader van verzoeksters hoger beroep niet betwiste feiten en gezien het volledige onderzoek van het administratieve dossier, kunnen de aan het onderhavige rechtsgeding ten grondslag liggende feiten als volgt worden samengevat:

- a) Verzoekster heeft in Spanje sociale-zekerheidsbijdragen betaald vanaf 15 september 1971 tot en met 25 april 2010, zijnde in totaal 5 523 dagen, en zulks volledig op voltijdse basis, behalve gedurende de tijdvakken van 1 september 1998 tot en met 28 februari 1999, 1 maart 1999 tot en met 23 maart 2001 en 24 maart 2001 tot en met 23 januari 2002, waarvan de deeltijdcoëfficiënt [**Or 2**] blijkens het bij dit dossier (omissis) gevoegde bijdragerapport 125 bedraagt.
- b) Er is geen bewijs geleverd van bijdragen tussen 23 januari 2002 en 31 november 2005.
- c) Verzoekster heeft het Instituto Nacional de la Seguridad Social verzocht om een blijvende-arbeidsongeschiktheidsuitkering, die haar bij beslissing van 29 april 2010 – waarvan een afschrift bij het dossier is gevoegd (omissis) – in de graad van blijvende en volledige arbeidsongeschiktheid is toegekend, met een recht op 55 % van een maandelijkse berekeningsgrondslag van 347,03 EUR, die werd berekend op basis van een referentieperiode van acht jaar voorafgaand aan de datum van het veroorzakend feit, te weten van maart 2002 tot en met februari 2010, en waarbij deze berekening – blijkens het bij het dossier (omissis) gevoegde rekenblad voor de berekeningsgrondslag – uitgaat van de toepasselijke jaarlijkse minimumbijdragegrondslagen tussen maart 2002 en november 2005, die overeenkomstig de deeltijdcoëfficiënt van de laatste aan maart 2002 voorafgaande bijdragen werden verminderd (aangezien deze coëfficiënt 125 bedraagt, werden genoemde grondslagen met 0,125 vermenigvuldigd, wat erop neerkomt dat zij door acht werden gedeeld).
- d) Verzoekster is langs administratieve weg opgekomen tegen de aldus vastgestelde berekeningsgrondslag en heeft verzocht om van maart 2002 tot en met november 2005 het volledige bedrag van de toepasselijke jaarlijkse minimumbijdragegrondslagen (en dus niet het overeenkomstig genoemde deeltijdcoëfficiënt verminderde bedrag) in aanmerking te nemen, wat de berekeningsgrondslag volgens haar eigen berekeningen – die de beheersinstantie wiskundig gezien niet heeft betwist – op 763,76 EUR (omissis) brengt.
- e) Bij beslissing van 4 juni 2010 heeft het Instituto Nacional de la Seguridad Social het bezwaar afgewezen, stellende dat „in de onderbrekingsperiode deeltijdwerk is verricht en dat de onderbreking bijgevolg wordt opgevuld op basis van de minimumbijdragegrondslag die overeenkomt met het aantal uren dat contractueel gezien moest worden gepresteerd ten tijde van de schorsing of de beëindiging van de bijdrageverplichting [artikel 7, lid 2, van het Real Decreto

1131/2002, de 31 de octubre, por el que se regula la Seguridad Social de los trabajadores contratados a tiempo parcial, así como de la jubilación parcial (koninklijk besluit nr. 1131/2002 betreffende de sociale zekerheid van deeltijdwerknemers en het deeltijdpensioen]” (omissis).

f) Verzoekster heeft tegen die administratieve beslissing een rechtsvordering ingesteld bij de Juzgado de lo Social 2 de Ourense, die de vordering – na toepassing van de vereiste procedure – bij vonnis van 13 oktober 2010 heeft afgewezen en de afwijzende administratieve beslissing aldus heeft bevestigd op grond van artikel 7, lid 2, van het Real Decreto 1131/2002 en de zevende aanvullende bepaling van de Ley General de la Seguridad Social (algemene wet op de sociale zekerheid).

TEN TWEEDE. Naar Spaans recht wordt de berekeningsgrondslag voor blijvende-arbeidsongeschiktheidsuitkeringen wegens niet-beroepsgerelateerde risico's overeenkomstig [Or 3] artikel 140 van de Ley General de la Seguridad Social berekend door de bijdragegrondslagen van de betrokkene in de laatste 96 maanden die onmiddellijk voorafgaan aan de aan het veroorzakend feit voorafgaande maand, door 112 te delen. Was in dit tijdvak sprake van maanden waarin geen bijdrageverplichting gold, treedt een mechanisme in werking dat overeenkomstig de ten tijde van het veroorzakend feit geldende wetgeving de onderbrekingsperiodes corrigeert op basis van de telkens toepasselijke minimumbijdragegrondslagen.

Dit mechanisme ter correctie van bijdrageonderbrekingen functioneert echter anders bij deeltijdwerkers, aangezien de zevende aanvullende bepaling, lid 1, regel 3, sub b, van de Ley General de la Seguridad Social bepaalt dat „voor ouderdomspensioenen en blijvende-arbeidsongeschiktheidsuitkeringen wegens een gewone ziekte, de tijdvakken zonder bijdrageverplichting [worden] opgevuld met de telkens toepasselijke minimumbijdragegrondslagen, in overeenstemming met het laatstelijk contractueel overeengekomen aantal uren”. De uitvoeringsbepaling van deze wetsbepaling ligt vervat in artikel 7, lid 2, van het Real Decreto nr. 1131/2002 van 31 oktober 2002, dat bepaalt dat „voor ouderdomspensioenen en blijvende-arbeidsongeschiktheidsuitkeringen wegens een gewone ziekte of een niet-beroepsgerelateerd ongeval, de tijdvakken zonder bijdrageverplichting worden opgevuld met de telkens toepasselijke minimumbijdragegrondslag, in overeenstemming met het aantal uren dat contractueel gezien moest worden gepresteerd ten tijde van de schorsing of de beëindiging van de bijdrageverplichting.” Aldus wordt de opvulling van de bijdrageonderbrekingen berekend op basis van beperktere grondslagen en niet op basis van volledige grondslagen.

Zowel het Instituto Nacional de la Seguridad Social in haar in rechte bestreden administratieve beslissingen als de Juzgado de lo Social in het met dit hoger beroep bestreden vonnis, hebben die specifieke bepalingen inzake deeltijdwerk toegepast. Zouden deze bepalingen echter in strijd zijn met het

gemeenschapsrecht, zou het geding anders worden beslecht. De beslechting van het geding hangt dus af van de geldigheid van de specifieke bepalingen inzake deeltijdwerk, zodat is voldaan aan die voorwaarde om het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing te verzoeken.

TEN DERDE. De verwijzende rechter vraagt zich af of de zevende aanvullende bepaling, lid 1, regel 3, sub b, van de Ley General de la Seguridad Social en de in artikel 7, lid 2, van het Real Decreto 1131/2002 van 31 oktober 2002 neergelegde uitvoeringsbepaling ervan in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht en met name met 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 [Or 4] op het gebied van de sociale zekerheid, waarvan artikel 4, lid 1, derde streepje, iedere discriminatie op grond van geslacht verbiedt, in het bijzonder met de betrekking tot de berekening van de prestaties. Dit verbod ziet op zowel directe als indirecte discriminatie. De verwijzende rechter vraagt zich in casu af of sprake is van indirecte discriminatie aangezien de toepasselijke nationale bepalingen, hoewel zij neutraal zijn geformuleerd, veel meer vrouwen dan mannen benadelen.

In dit verband blijkt uit de arbeidskrachtenenquête – waarvan de vroegere en huidige gegevens consulteerbaar zijn op www.ines.es – dat de categorie van deeltijdwerkers voornamelijk uit vrouwen bestaat en dat, hoewel uit de meest recente statistieken blijkt dat intussen veel mannen deeltijds zijn gaan werken, waardoor de vroegere procentuele verschillen enigszins zijn verminderd – volgens de arbeidskrachtenenquête van het tweede trimester van 2013 zijn van de deeltijdwerkers nagenoeg 73 % vrouwen en iets meer dan 27 % mannen – het verschil aanzienlijk blijft en nog aanzienlijker was ten tijde van het aan de litigieuze uitkering ten grondslag liggende feit, aangezien de categorie van deeltijdwerkers in 2010 voor meer dan 80 % uit vrouwen bestond.

Bijgevolg is sprake van een overwegend uit vrouwen bestaande categorie, waar de betrokken bepalingen nu net betrekking op hebben. In zijn schriftelijke opmerkingen betreffende het prejudiciële verzoek brengt het Instituto Nacional de la Seguridad Social daartegen in dat, hoewel „in Spanje ten minste 80 % van de deeltijdwerkers vrouwen zijn, dit niet noodzakelijkerwijs inhoudt dat de toepassing van de zevende aanvullende bepaling, lid 1, regel 3, sub b, van de Ley General de la Seguridad Social leidt tot een discriminatie op grond van geslacht”, aangezien „de toepassing van de litigieuze bepaling in geval van een deeltijdovereenkomst niet automatisch geschiedt, maar afhangt van een onzekere gebeurtenis, te weten de aard van de laatste overeenkomst die voorafging aan de op te vullen onderbrekingen”. Ofschoon niet alle deeltijdwerkers onder die bepaling vallen (dit is enkel het geval wanneer binnen de referentieperiode sprake is van een bijdrageonderbreking en deze onderbreking volgt op deeltijdwerk), staat vast dat de bepaling enkel ziet op deeltijdwerkers en aangezien deze categorie voornamelijk uit vrouwen bestaat en de bepaling naargelang van een onzekere gebeurtenis toepasselijk is, zonder dat rekening wordt gehouden met het

geslacht van de personen, luidt de slotsom dat de bepaling meer vrouwen dan mannen treft.

TEN VIERDE. Nu de kwestie van de negatieve impact op een overwegend uit vrouwen bestaande categorie van werknemers is onderzocht, vraagt de verwijzende rechter zich, gelet op het gemeenschapsrecht, af of deze negatieve impact al dan niet op grond van het gemeenschapsrecht en de rechtspraak van **[Or 5]** het Hof van Justitie kan worden gerechtvaardigd. Het Instituto Nacional de la Seguridad Social voert het merendeel van zijn argumenten ter betwisting van het prejudiciële verzoek en ter ondersteuning van de geldigheid van de nationale bepalingen juist aan in het kader van deze problematiek. Volgens het Instituto Nacional de la Seguridad Social is de betrokken bepaling evenredig aangezien „de opvulling van de onderbrekingen in verhouding tot het deeltijdwerk voldoet aan een beginsel van logica en evenwicht in de door de sociale zekerheid geboden bescherming, dat voorschrijft dat de door dat stelsel geboden bescherming nooit de eerdere bijdragen aan dit stelsel kan overschrijden, conform het bijdragebeginsel en het beginsel van evenredigheid tussen bijdragen en geboden bescherming”. De verwijzende rechter twijfelt echter eraan of deze argumenten correct zijn, wat grond oplevert voor een prejudiciële vraag.

De eerste reden daartoe bestaat erin dat een criterium van bijdrage-evenredigheid, met het oog op een vermindering van de minimumbijdragegrondslagen waarmee de bijdrageonderbrekingen voor de volledige bijdrageloopbaan worden opgevuld, een berekening van de gehanteerde deeltijdcoëfficiënt zou vereisen. Genoemde nationale bepaling heeft echter een andere strekking aangezien zij voorschrijft dat rekening moet worden gehouden met de deeltijdcoëfficiënt van de aan de bijdrageonderbreking voorafgaande overeenkomst, hetgeen kan leiden tot uiterst onevenredige resultaten wanneer de deeltijdovereenkomst slechts een klein deel van de volledige beroepsloopbaan uitmaakt. Dit laatste is juist het geval voor verzoekster in het hoofdgeding, die gedurende een zeer lange periode bijdragen heeft betaald (van 15 september 1971 tot en met 25 april 2010) en tijdens dat tijdvak nagenoeg steeds op voltijdse basis heeft gewerkt (behalve de tijdvakken van 1 september 1998 tot en met 28 februari 1999, van 1 maart 1999 tot en met 23 maart 2001 en van 24 maart 2001 tot en met 23 januari 2002, waarin de deeltijdcoëfficiënt 125 bedraagt) en dan moet vaststellen dat voor een groot deel van de referentieperiode (van februari 2002 tot en met november 2005) het mechanisme ter opvulling van de bijdrageonderbrekingen wordt toegepast door één achtste van de telkens toepasselijke minimumbijdragegrondslagen in aanmerking te nemen. Wat verzoekster betreft, voldoet de Spaanse bepaling dus niet aan het bijdrage-evenredigheidscriterium aangezien de bijdrageonderbreking (van drie jaar en negen maanden, zijnde bijna de helft van acht jaar) in de achtjarige referentieperiode vóór haar blijvende-arbeidsongeschiktheidsuitkering met wegens haar deeltijdwerk verminderde minimumgrondslagen werd opgevuld, hoewel zij slechts een beperkt deel (drie jaar en tien maanden) van haar volledige beroepsloopbaan (van bijna 39 jaar) deeltijds heeft gewerkt.

De tweede reden daartoe bestaat erin dat de verwijzende rechter eraan twijfelt of het correct is om het bijdrage-evenredigheids criterium toe te passen op het mechanisme ter opvulling van de bijdrageonderbrekingen, aangezien dit mechanisme eigenlijk [Or 6] geen bijdragegerelateerde logica volgt – zoals blijkt uit het feit dat de onderbrekingen worden opgevuld met vaste bijdragegrondslagen die losstaan van de betaalde bijdragen – maar dient ter correctie van de onregelmatigheden die resulteren uit het feit dat rekening wordt gehouden met een voorafgaande referentieperiode die vaststaat vanaf de datum van het aan de blijvende arbeidsongeschiktheid ten grondslag liggende feit (de acht voorgaande jaren). Dit zijn onregelmatigheden die doorgaans in verband worden gebracht met de problemen om werk te vinden, en dus om bijdragen te betalen, waarvoor oudere werknemers die het aan de uitkering ten grondslag liggende feit naderen, zich geplaatst zien. Dergelijke situaties komen bij deeltijdwerkers en voltijdwerkers echter in dezelfde mate voor, waardoor het onlogisch lijkt om dit te verhelpen door te voorzien in een naargelang van de werknemers verschillende bepaling ter opvulling van de onderbrekingen. Dit verschil leidt tot situaties als die van verzoekster, wier berekeningsgrondslag voor de blijvende-arbeidsongeschiktheidsuitkering afneemt omdat zij na een lange voltijdse premie loopbaan deeltijdwerk heeft aanvaard, en zulks niet enkel ten belope van de vermindering van de gepresteerde arbeid wanneer deze arbeid in de referentieperiode wordt verricht, maar ook door de gecombineerde werking van de bijzondere bepalingen inzake de opvulling van onderbrekingen, gedurende de volledige op het deeltijdwerk volgende werkloosheidsperiode wanneer de onderbreking zich tijdens de referentieperiode voordoet. Indien verzoekster echter in dezelfde omstandigheden van verlies van voltijdwerk niet deeltijds zou zijn gaan werken, zouden haar bijdrageonderbrekingen met de volledige minimumbijdragegrondslagen zijn opgevuld. Met andere woorden heeft haar deeltijdwerk haar nadeel berokkend.

TEN VIJFDE. Gelet op het voorgaande moeten de bepalingen die aanleiding geven tot twijfel en aldus grond opleveren voor het prejudiciële verzoek, worden verruimd tot richtlijn 97/81/EG van de Raad van 15 december 1997 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid. Het is juist dat de in casu aan de orde zijnde blijvende-arbeidsongeschiktheidsuitkering, gelet op de door het Hof van Justitie vastgestelde criteria, niet kan worden beschouwd als loon en dus niet als een arbeidsvoorwaarde die onderworpen is aan het in clause 4 van die raamovereenkomst neergelegde beginsel van non-discriminatie van deeltijdwerkers. Clause 5, lid 1, sub a, daarvan bepaalt evenwel dat „de lidstaten, na raadpleging van de sociale partners overeenkomstig de nationale wetgeving of gebruiken, de belemmeringen van juridische of administratieve aard waardoor de mogelijkheden voor deeltijdwerk kunnen worden beperkt, opsporen, onderzoeken en in voorkomend geval [moeten] verwijderen”. Hier rijst de vraag of de voorwaarden waaronder de onderbrekingen overeenkomstig [Or 7] de Spaanse wetgeving worden opgevuld, kunnen worden beschouwd als een „belemmering van juridische aard” voor deeltijdwerk, aangezien – zoals

uiteengezet – werknemers die na het verlies van voltijdwerk deeltijdwerk aanvaarden, worden benadeeld ten aanzien van werknemers die dit niet aanvaarden, wat uiteindelijk resulteert in een aanzienlijke belemmering voor de aanvaarding van deeltijdwerk.

TEN ZESDE. Gelet op een en ander en in overeenstemming met de argumenten van verzoekster en het openbaar ministerie, die een verzoek om een prejudiciële beslissing bepleiten, wordt het Hof van Justitie verzocht om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (oud artikel 234 van het EG-Verdrag).

DICTUM

HET HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE WORDT VERZOCHT
OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING OVER DE VOLGENDE VRAGEN:

Eerste vraag: Is een nationale bepaling zoals de zevende aanvullende bepaling, lid 1, regel 3, sub b, van de Spaanse Ley General de la Seguridad Social, die voornamelijk gevolgen heeft voor vrouwen en volgens welke de opvulling van bijdrageonderbrekingen die vallen binnen de periode voor de vaststelling van de berekeningsgrondslag van een op bijdragen gebaseerde blijvende-arbeidsongeschiktheidsuitkering en volgen op deeltijdwerk, wordt berekend op basis van de telkens toepasselijke minimumbijdragegrondslagen zoals verminderd overeenkomstig de deeltijdcoëfficiënt van de aan de bijdrageonderbreking voorafgaande betrekking, terwijl zij niet worden verminderd indien sprake is van voltijdwerk, in strijd met artikel 4 van richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid?

Tweede vraag: Is een nationale bepaling zoals de zevende aanvullende bepaling, lid 1, regel 3, sub b, van de Spaanse Ley General de la Seguridad Social, die voornamelijk gevolgen heeft voor vrouwen en volgens welke de opvulling van bijdrageonderbrekingen die vallen binnen de periode voor de vaststelling van de berekeningsgrondslag van een op bijdragen gebaseerde blijvende-arbeidsongeschiktheidsuitkering en volgen op deeltijdwerk, wordt berekend op basis van de telkens toepasselijke minimumbijdragegrondslagen zoals verminderd overeenkomstig de deeltijdcoëfficiënt van de **[Or 8]** aan de bijdrageonderbreking voorafgaande betrekking, terwijl zij niet worden verminderd indien sprake is van voltijdwerk, in strijd met clause 5, lid 1, sub a, van richtlijn 97/81/EG van de Raad van 15 december 1997 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid?

(omissis)