CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
D. SPIELMANN
van 18 december 2025 [1]

Zaak C-717/24

BD
tegen
Sociálna poisťovňa, ústredie

[verzoek van de Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (hoogste bestuursrechter, Slowaakse Republiek) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Socialezekerheidsstelsels – Verordening (EG) nr. 883/2004 – Ouderdomspensioen – Voorwaarden voor de toekenning – Specifieke regels voor de samentelling van tijdvakken – Artikel 51, lid 1 – Nationale regelgeving die voorziet in een gunstigere behandeling van bepaalde categorieën personen die specifieke werkzaamheden verrichten”

Inleiding

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend door de Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (hoogste bestuursrechter, Slowaakse Republiek) in het kader van een geding tussen BD, verzoeker in het hoofdgeding, en de Sociálna poisťovňa, ústredie (socialeverzekeringskas, centrale administratie, Slowakije) (hierna: „Slowaakse socialeverzekeringskas”) betreffende de afwijzing van BD's aanvraag voor een ouderdomspensioen, uit hoofde van zijn werkzaamheden als ondergrondse mijnwerker, vanaf de leeftijd van 55 jaar.

2. De onderhavige zaak stelt het Hof voor het eerst in de gelegenheid om uitlegging te geven aan artikel 51, lid 1, van verordening (EG) nr. 883/2004 [2] betreffende de samentelling van tijdvakken voor de vaststelling van het recht op ouderdomspensioen in gevallen waarin de wetgeving van een lidstaat, zonder te voorzien in een bijzonder stelsel dat losstaat van de algemene socialezekerheidsregeling, desalniettemin specifieke regels kent die alleen worden toegepast op bepaalde werkzaamheden of bepaalde beroepen.

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1, met rectificatie in PB 2004, L 200, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2019/1149 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 (PB 2019, L 186, blz. 21) (hierna: „verordening nr. 883/2004”). Deze verordening is in de plaats gekomen van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op loontrekkende en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1971, L 149, blz. 2).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3. Artikel 48 VWEU bepaalt dat „[h]et Europees Parlement en de Raad [...] volgens de gewone wetgevingsprocedure de maatregelen [vaststellen] welke op het gebied van de sociale zekerheid noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers met name door een stelsel in te voeren waardoor het mogelijk is voor al dan niet in loondienst werkzame migrerende werknemers en hun rechthebbenden te waarborgen:

a) dat, met het oog op het verkrijgen en het behoud van het recht op uitkeringen alsmede voor de berekening daarvan, al die tijdvakken worden bijeengeteld welke door de verschillende nationale wetgevingen in aanmerking worden genomen,

[...]"

4. In overweging 1 van verordening nr. 883/2004 staat het volgende te lezen:

„De voorschriften ter coördinatie van de nationale socialezekerheidsstelsels behoren tot de regelingen betreffende het vrije verkeer van personen en moeten bijdragen aan de verhoging van de levensstandaard en de verbetering van de arbeidsomstandigheden."

5. Overweging 13 van deze verordening luidt:

„De coördinatievoorschriften moeten garanderen dat personen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, alsmede hun rechthebbenden en nabestaanden de verworven en in wording zijnde rechten en voordelen behouden."

6. Overweging 45 van deze verordening vermeldt dat de doelstelling van het voorgenomen optreden gericht is op het nemen van coördinerende maatregelen om te waarborgen dat het recht van vrij verkeer van personen daadwerkelijk kan worden uitgeoefend.

7. Artikel 6 („Samentelling van tijdvakken") van deze verordening luidt als volgt:

„Tenzij in deze verordening anders bepaald, houdt het bevoegde orgaan van een lidstaat waarvan de wetgeving:

– het verkrijgen, het behoud, de duur of het herstel van het recht op prestaties,

[...]

afhankelijk stelt van de vervulling van tijdvakken van verzekering, van werkzaamheden in loondienst, van werkzaamheden anders dan in loondienst of van wonen, voor zover nodig, rekening met de overeenkomstig de wetgeving van een andere lidstaat vervulde tijdvakken van verzekering, van werkzaamheden in loondienst, van werkzaamheden anders dan in loondienst of van wonen, alsof die tijdvakken overeenkomstig de door dat orgaan toegepaste wetgeving zijn vervuld."

8. Artikel 51 („Bijzondere bepalingen inzake samentelling van tijdvakken van verzekering of van wonen met het oog op het verkrijgen, het behoud of het herstel van het recht op uitkering") van verordening nr. 883/2004 bepaalt in lid 1 het volgende:

„Indien de wetgeving van een lidstaat de toekenning van bepaalde uitkeringen afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de tijdvakken van verzekering uitsluitend zijn vervuld in specifieke al dan niet in loondienst of in een beroep verrichte werkzaamheden waarvoor een bijzonder stelsel geldt dat op personen wordt toegepast die al dan niet in loondienst die specifieke werkzaamheden verrichten, houdt het bevoegde orgaan van die lidstaat alleen rekening met de tijdvakken welke vervuld zijn onder de wetgeving van een andere lidstaat in het kader van een overeenkomstig stelsel of bij gebreke daarvan, in hetzelfde beroep of, in voorkomend geval, van dezelfde al dan niet in loondienst verrichte werkzaamheden.

Indien de betrokkene, met inachtneming van de aldus vervulde tijdvakken, niet voldoet aan de voorwaarden om de betrokken uitkeringen te ontvangen krachtens een bijzonder stelsel, worden deze in aanmerking genomen bij de toekenning van de uitkeringen volgens het algemene stelsel of, bij gebreke daarvan, het stelsel dat, naar gelang van het geval, van toepassing is op arbeiders, respectievelijk bedienden, op voorwaarde dat de betrokkene aan een van die stelsels onderworpen is geweest."

Tsjechoslowaaks recht

9. § 1 van zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení (wet nr. 100/1988 inzake sociale zekerheid) van 16 juni 1988 (hierna: „wet nr. 100/1988") bepaalde, onder het kopje „Grondbeginselen", in de versie die van toepassing was tussen 1 oktober 1988 en 31 mei 1992, het volgende:

„[...]

(2) Krachtens de onderhavige wet heeft elke burger recht op de sociale zekerheid. Uitkeringen en diensten op het gebied van de sociale zekerheid worden verzorgd door de staat [...].

[...]

(4) De hoogte van het ouderdomspensioen hangt voornamelijk af van de verdiensten van de werkzaamheden in loondienst, namelijk de duur van de duur van deze werkzaamheden [...] en de categorie werkzaamheden."

10. § 14 van wet nr. 100/1988 luidde:

„(1) Ten behoeve van de pensioenverzekering worden werkzaamheden in loondienst naar de aard van het verrichte werk ingedeeld in drie categorieën.

(2) Tot categorie I behoren de werkzaamheden in loondienst waarin ononderbroken en gedurende een kalendermaand overwegend gevaarlijke werkzaamheden worden verricht waarbij de gezondheid van de werknemers veelvuldig en permanent verslechtert ten gevolge van blootstelling aan schadelijke fysische en chemische agentia, daaronder begrepen:

a) de werkzaamheden in loondienst in de mijnbouwsector met een permanente ondergrondse werkplek in diepe mijnen,

b) andere werkzaamheden in de mijnbouwsector die ondergronds in diepe mijnen worden verricht,

[...]

(4) De werkzaamheden in loondienst die niet zijn ingedeeld in categorie I of II, behoren tot categorie III."

11. § 21 van deze wet („Voorwaarden voor de verwerving van het recht op ouderdomspensioen") bepaalde het volgende:

„(1) Een burger heeft recht op een ouderdomspensioen indien hij ten minste 25 jaar in loondienst is geweest en een leeftijd heeft bereikt van ten minste:

a) 55 jaar, indien hij ten minste 15 jaar werkzaamheden in loondienst heeft verricht als bedoeld in § 14, lid 2, onder a) [...],

[...]"

12. Wet nr. 100/1988 is gewijzigd bij zákon č. 235/1992 Zb. o zrušení pracovných kategórií a o niektorých ďalších zmenách v sociálnom zabezpečení (wet nr. 235/1992 tot afschaffing van de beroepscategorieën en inzake enkele andere wijzigingen betreffende de sociale zekerheid) van 28 april 1992 (hierna: „wet nr. 235/1992"), die op 1 juni 1992 in werking is getreden.

13. § 14, lid 1, van wet nr. 100/1988, zoals gewijzigd bij wet nr. 235/1992, bepaalde het volgende:

„(1) Ten behoeve van ouderdomspensioenen worden de tot en met 31 december 1992 verrichte werkzaamheden in loondienst naar de aard ervan in drie categorieën ingedeeld. De werkzaamheden in loondienst van de categorieën I en II zijn opgenomen in de vóór 1 juni 1992 gepubliceerde sectorale lijsten van werkzaamheden in loondienst van de categorieën I en II. Categorie III omvat de werkzaamheden in loondienst die niet zijn ingedeeld in categorie I of II."

14. § 15 van die wet luidde:

„Ten behoeve van ouderdomspensioenen worden de na 31 december 1992 verrichte werkzaamheden in loondienst gekwalificeerd als werkzaamheden uit categorie III."

15. § 175 van die wet bepaalde het volgende:

„Rechten die voortvloeien uit de indeling van werkzaamheden in loondienst in de categorieën I en II of uit de indeling van een dienst in de categorieën I en II, worden toegekend tot en met 31 december 2016."

Slowaaks recht

16. § 65 van zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (wet nr. 461/2003 inzake de sociale verzekering) van 30 oktober 2003 (hierna: „wet nr. 461/2003") luidt als volgt:

„(1) Een verzekerde verwerft het recht op een ouderdomspensioen indien hij ten minste 15 jaar pensioenpremie heeft betaald en de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt.

(2) Tenzij uit § 274 van de onderhavige wet anders voortvloeit [...], wordt de pensioengerechtigde leeftijd van een verzekerde overeenkomstig bijlage 3a vastgesteld."

17. Tot slot bepaalt § 274 van deze wet het volgende:

„(1) Rechten die voortvloeien uit de indeling van werkzaamheden in loondienst in de categorieën I en II, zijn verworven.

[...]"

Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

18. De Tsjechoslowaakse federatie is op 31 december 1992 opgehouden te bestaan, waarbij twee afzonderlijke staten zijn ontstaan. Voorheen werden volgens de Tsjechoslowaakse wetgeving verschillende beroepen ingedeeld in drie categorieën op basis van hun risiconiveau. Mijnwerkers werden ingedeeld in categorie I en zij hadden recht op een ouderdomspensioen vanaf 55 jaar, mits zij 25 jaar hadden gewerkt, waarvan 15 jaar ondergronds in een diepe mijn. In 1992 werd wet nr. 100/1988 gewijzigd bij wet nr. 235/1992, die bepaalde dat deze categorieën op 31 december 1992 ophielden te bestaan en dat alle werknemers vanaf die datum in categorie III zouden worden ingedeeld. Dit gold alleen voor werkzaamheden in loondienst die na 31 december 1992 werden uitgeoefend; rechten die voortvloeiden uit tewerkstelling in categorie I of II vóór die datum bleven behouden tot 31 december 2016.

19. Op 31 december 1992 is in de Tsjechische Republiek de federale wet tot afschaffing van de beroepscategorieën in werking getreden. Daarentegen werd de toepassing van deze wet op het grondgebied van de Slowaakse Republiek meerdere malen uitgesteld, en werd de indeling van beroepscategorieën pas op 31 december 1999 afgeschaft.

20. Verzoeker in het hoofdgeding is een Slowaaks onderdaan die van 1 juli 1976 tot 31 augustus 1995 heeft gewerkt als mijnwerker in een ondergrondse mijn in Karviná, op het grondgebied van de huidige Tsjechische Republiek. Vervolgens heeft hij diverse andere werkzaamheden in loondienst verricht in de Tsjechische Republiek en daarna in de Slowaakse Republiek.

21. In 2013 heeft verzoeker in het hoofdgeding, die toen 55 jaar oud was, een aanvraag ingediend om zijn ouderdomspensioen in de Slowaakse Republiek te ontvangen. De Slowaakse socialeverzekeringskas heeft zijn aanvraag afgewezen omdat hij de vereiste leeftijd van 62 jaar nog niet had bereikt. Uiteindelijk werd hem per oktober 2020, toen hij 62 jaar en 8 maanden oud was, een ouderdomspensioen toegekend, maar de Slowaakse autoriteiten bleven bij hun standpunt dat hij geen recht had op het ouderdomspensioen dat onder gunstigere voorwaarden geldt voor personen die gedurende 15 jaar als ondergrondse mijnwerker hadden gewerkt.

22. De Slowaakse socialeverzekeringskas meende dat, aangezien verzoeker als ondergrondse mijnwerker had gewerkt in de huidige Tsjechische Republiek, hij enkel vanaf 55 jaar aanspraak kon maken op een ouderdomspensioen indien hij kon aantonen dat hij gedurende 15 jaar werkzaamheden in loondienst had verricht die krachtens de wetgeving van die lidstaat waren ingedeeld in categorie I. Op 31 december 1992, de datum waarop de afschaffing van de beroepscategorieën in de Tsjechische Republiek van kracht werd, had verzoeker volgens de Slowaakse socialeverzekeringskas echter slechts 14 jaar en 63 dagen gewerkt als mijnwerker.

23. In dit verband is een geschil ontstaan, waarin verzoeker heeft aangevoerd dat de Slowaakse socialeverzekeringskas, om te bepalen of aan de voorwaarde van een activiteit van ten minste 15 jaar was voldaan, rekening moest houden met het tijdvak van 1 januari 1993 tot en met 31 augustus 1995 als tijdvak van werkzaamheden in loondienst van categorie I, in welk tijdvak hij in de Tsjechische Republiek als ondergrondse mijnwerker was blijven werken, ook al waren de beroepscategorieën in die lidstaat op 31 december 1992 afgeschaft.

24. De Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, waarbij verzoeker cassatieberoep heeft ingesteld, vraagt zich af hoe artikel 51, lid 1, van verordening nr. 883/2004 betreffende de samentelling van tijdvakken voor de berekening van ouderdomspensioenen moet worden uitgelegd wanneer het gaat om een bijzonder stelsel of om de toepassing van regels die specifiek zijn voor bepaalde werkzaamheden, en heeft besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Moet artikel 51, lid 1, van verordening [nr. 883/2004] aldus worden uitgelegd dat het enkel van toepassing is op een ouderdomspensioen waarover een bevoegd orgaan van een lidstaat beslist, indien de wetgeving van deze lidstaat voorziet in een ‚bijzonder stelsel dat wordt toegepast op personen die al dan niet in loondienst werkzaamheden verrichten'?

Zo ja, wat kenmerkt een dergelijk ‚bijzonder stelsel' (bijvoorbeeld dat het door een afzonderlijk orgaan wordt beheerd, dat het autonoom wordt gefinancierd, dat het enkel bestemd is voor een bepaalde categorie personen die al dan niet in loondienst werkzaamheden verrichten)?

2) Of moet artikel 51, lid 1, van deze verordening aldus worden uitgelegd dat een dergelijk pensioen onder de toepassing ervan valt, zelfs wanneer de wetgeving van deze lidstaat niet in een dergelijk ‚bijzonder stelsel' voorziet, maar enkel bepaalt dat een specifieke categorie personen die de verzekeringstijdvakken hebben vervuld door uitsluitend het verrichten van specifieke werkzaamheden (bijvoorbeeld mijnwerkers in ondergrondse mijnen), op basis van dergelijke tijdvakken in aanmerking kan komen voor een ouderdomspensioen onder gunstigere voorwaarden dan andere personen die al dan niet in loondienst andere werkzaamheden hebben verricht?"

25. De Italiaanse en de Poolse regering alsmede de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend bij het Hof.

Analyse

26. Voordat ik deze prejudiciële vragen bespreek, lijkt het mij nodig om de toepasselijkheid van verordening nr. 883/2004 op het hoofdgeding van enige toelichting te voorzien.

Toepasselijkheid van verordening nr. 883/2004

27. Ik herinner eraan dat, aangezien de Tsjechische Republiek en de Slowaakse Republiek op 1 mei 2004 tot de Unie zijn toegetreden, voor hen op die datum verordening nr. 1408/71 in werking is getreden.[3] Verordening nr. 883/2004, waarbij verordening nr. 1408/71 is ingetrokken en vervangen, is voor hen op 20 mei 2004 in werking getreden en is van toepassing sinds 1 mei 2010.[4]

28. De aanvraag van BD van een ouderdomspensioen, ingediend bij de *Slowaakse* socialeverzekeringskas in 2013, is afgewezen – die afwijzing vormt het voorwerp van het hoofdgeding – en vervolgens in 2020 toegewezen toen BD de leeftijd van 62 jaar had bereikt.[5] De tijdvakken van arbeid waarop het verzoek om een prejudiciële beslissing betrekking heeft, zijn tussen 1 januari 1993 en 31 augustus 1995 vervuld op *het grondgebied van de huidige Tsjechische Republiek*.

29. Ten eerste staat het feit dat de tijdvakken van bijdragebetaling dateren van vóór de toetreding van de Tsjechische Republiek en de Slowaakse Republiek tot de Unie mijns inziens niet in de weg aan de toepassing van verordening nr. 883/2004 in de omstandigheden van het hoofdgeding.

30. Het Hof heeft namelijk reeds geoordeeld dat verordening nr. 1408/71 van toepassing was op een situatie waarin de betrokkenen bijdragen hadden betaald aan het openbare socialezekerheidsstelsel van een lidstaat gedurende een periode *vóór de toetreding* van die staat tot de Unie en dat zij zich dus vanaf deze toetredingsdatum konden beroepen op die verordening.[6] Aangezien verordening nr. 883/2004 in de plaats is gekomen van verordening nr. 1408/71 en geen wezenlijke wijzigingen in de betrokken bepalingen heeft aangebracht, blijft de rechtspraak van het Hof met betrekking tot verordening nr. 1408/71 relevant voor de uitlegging van de bepalingen van de betrokken verordening nr. 883/2004.[7] Het feit dat de tijdvakken van bijdragebetaling dateren van vóór de toetreding van de betrokken lidstaten tot de Unie, verhindert derhalve niet dat verordening nr. 883/2004 van toepassing is op de situatie die in het hoofdgeding aan de orde is, waarin BD bijdragen heeft betaald aan het pensioenstelsel van de Tsjechische Republiek gedurende een tijdvak vóór haar toetreding tot de Unie en zich vanaf die toetredingsdatum hierop kan beroepen bij de Slowaakse socialeverzekeringskas.

31. Ten tweede is het juist dat de betrokken tijdvakken van bijdragebetaling dateren van *vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 883/2004*. Artikel 87, lid 2, van die verordening bepaalt echter, net als, mutatis mutandis, verordening nr. 1408/71[8], dat „[v]oor de vaststelling van de aan deze verordening te ontlenen rechten [...] rekening [wordt] gehouden met elk tijdvak van

[3] Artikel 2 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor tien nieuwe lidstaten, waaronder de Slowaakse Republiek en de Tsjechische Republiek (PB 2003, L 236, blz. 33), die op dezelfde dag is aangenomen als het Toetredingsverdrag van de Tsjechische Republiek en de Slowaakse Republiek (PB 2003, L 236, blz. 17), bepaalt dat de Verdragen en de door de instellingen van de Unie vóór de toetreding genomen besluiten verbindend zijn voor de nieuwe lidstaten en in deze staten toepasselijk zijn onder de voorwaarden voorzien in deze Verdragen en in deze akte.

[4] Ingevolge artikel 91 van verordening nr. 883/2004 is deze verordening *in werking getreden* op de twintigste dag na haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, te weten 20 mei 2004, en is zij *van toepassing* met ingang van de datum van inwerkingtreding van de toepassingsverordening, zijnde verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening [nr. 883/2004] (PB 2009, L 284, blz. 1), te weten 1 mei 2010, behoudens specifieke overgangsbepalingen.

[5] Zie punt 21 van deze conclusie.

[6] Zie arrest van 22 januari 2015, Balazs (C-401/13 en C-432/13, EU:C:2015:26, punt 32).

[7] Zie arrest van 21 oktober 2021, Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Warszawie (C-866/19, EU:C:2021:865, punt 24).

[8] Artikel 94, lid 2, van verordening nr. 1408/71 bepaalde dat „[v]oor de vaststelling van de aan deze verordening te ontlenen rechten [...] rekening [wordt] gehouden met elk tijdvak van verzekering, alsmede eventueel met elk tijdvak van arbeid of wonen, dat voor de datum van inwerkingtreding van deze verordening krachtens de wetgeving van een lidstaat is vervuld".

verzekering, alsmede eventueel met elk tijdvak van werkzaamheden in loondienst, van werkzaamheden anders dan in loondienst of van wonen, dat krachtens de wetgeving van de betrokken lidstaat de datum van haar toepassing in deze lidstaat is vervuld". In dit opzicht geldt een nieuwe wettelijke regeling in beginsel weliswaar alleen voor de toekomst, maar volgens een algemeen erkend beginsel en behoudens andersluidende bepalingen kan zij ook van toepassing zijn op de toekomstige gevolgen van situaties die zijn ontstaan onder de oude wet. [9]

32. Ik ben derhalve van mening dat verordening nr. 883/2004 van toepassing is op de omstandigheden die in het hoofdgeding aan de orde zijn.

Uitlegging van artikel 51, lid 1, van verordening nr. 883/2004

33. In het hoofdgeding gaat het om de weigering van de Slowaakse socialeverzekeringskas om rekening te houden met de tijdvakken van bijdragebetaling die overeenkwamen met de werkzaamheden in loondienst die BD tussen 1 januari 1993 en 31 augustus 1995 had verricht in de Tsjechische Republiek. De reden daarvoor was dat deze tijdvakken niet konden worden beschouwd als werkzaamheden in loondienst van categorie I volgens de in de Slowaakse Republiek geldende wetgeving, omdat deze niet werden beschouwd als werkzaamheden van die categorie volgens de Tsjechische wetgeving. [10] Categorie I was in de Tsjechische Republiek immers op 31 december 1992 afgeschaft. Aangezien deze werkzaamheden gedurende deze tijdvakken niet onder categorie I vielen in het kader van de Tsjechische wetgeving, was de Slowaakse socialeverzekeringskas van mening dat BD minder dan 15 jaar in categorie I had gewerkt en daarom geen aanspraak kon maken op de Slowaakse bepaling die hem toestond om op de leeftijd van 55 jaar met pensioen te gaan.

34. Volgens de verwijzende rechter beoogt artikel 51 van verordening nr. 883/2004, betreffende de samentelling van tijdvakken, in het algemeen te verzekeren dat de voordelen die volgens de wetgeving van een lidstaat worden toegekend wegens de verrichting van specifieke werkzaamheden ook aan die werkzaamheden worden verbonden wanneer de betrokkene deze in een andere lidstaat verricht.

35. Volgens de verwijzende rechter is echter niet duidelijk wat de voorwaarden zijn om deze voordelen in aanmerking te nemen.

36. Ik benadruk meteen dat de gestelde vragen niet het beginsel betreffen dat de Slowaakse Republiek rekening moet houden met de tijdvakken waarin de verzoeker in het hoofdgeding in de Tsjechische Republiek bijdragen heeft betaald, maar veeleer de vraag of de betrokken tijdvakken in aanmerking moeten worden genomen uit hoofde van werkzaamheden van categorie I voor de berekening van het tijdvak van 15 jaar werkzaamheden als ondergronds mijnwerker, die volgens de Slowaakse wetgeving vereist is om in aanmerking te komen voor een ouderdomspensioen vanaf de leeftijd van 55 jaar.

[9] Zie arresten van 16 mei 2013, Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303, punt 33), en 22 januari 2015, Balazs (C-401/13 en C-432/13, EU:C:2015:26, punt 30).

[10] Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat werkzaamheden in loondienst in de Tsjechische Republiek vanaf 1 januari 1993 niet langer werden ingedeeld in categorieën. Het was echter de bedoeling dat de verlaging van de pensioenleeftijd zou blijven gelden tot en met 31 december 2016. In de Slowaakse Republiek werden werkzaamheden in loondienst ingedeeld in drie categorieën tot en met 31 december 1999 en werd de leeftijd waarop een ouderdomspensioen kon worden ontvangen, verlaagd voor de werkzaamheden in loondienst van categorie I.

37. Zoals de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing opmerkt, heeft de toepasselijke wetgeving (wet nr. 100/1988 en wet nr. 461/2003) geen *bijzonder stelsel* in het leven geroepen dat uitsluitend van toepassing is op ondergrondse mijnwerkers zoals verzoeker. Integendeel, de bepalingen van beide wetten voorzien in één algemeen socialezekerheidsstelsel voor alle werknemers en zelfstandigen. De voordelen die verbonden zijn aan het werk als ondergronds mijnwerker, evenals aan andere werkzaamheden in dienstverband die overeenkomstig artikel 14, lid 2, van wet nr. 100/1988 onder categorie I vallen, werden in feite alleen in het kader van deze enkele regeling toegekend.

38. De verwijzende rechter vraagt zich dan ook af of de samentelling van tijdvakken als bedoeld in artikel 51, lid 1, van verordening nr. 883/2004 wel van toepassing is, nu in zijn wetgeving geen bijzonder stelsel bestaat dat losstaat van de enkele socialezekerheidsregeling.

39. Met zijn prejudiciële vragen, die samen dienen te worden onderzocht, wenst hij in wezen te vernemen of het voor de toepassing van artikel 51, lid 1, van verordening nr. 883/2004 op een ouderdomspensioen waarover de bevoegde instelling van een lidstaat beslist, noodzakelijk is dat die lidstaat een bijzonder stelsel heeft ingevoerd (in welk geval de vraag rijst wat een dergelijk bijzonder stelsel kenmerkt), dan wel of het, als een dergelijk bijzonder stelsel ontbreekt, volstaat dat de wetgeving een specifieke categorie personen heeft vastgesteld die uitsluitend verzekeringstijdvakken hebben vervuld in het kader van specifieke werkzaamheden (bijvoorbeeld ondergrondse mijnwerkers) die recht geven op een gunstiger ouderdomspensioen.

40. Volgens vaste rechtspraak van het Hof[11] moet bij de beantwoording van deze vragen, tezamen beschouwd, niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen van de betrokken bepaling, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt, waarbij ook de ontstaansgeschiedenis van die bepaling relevante gegevens voor de uitlegging ervan kan bevatten.

Tekstuele uitlegging

41. Ik breng in herinnering dat artikel 51 van verordening nr. 883/2004 specifieke bepalingen bevat met betrekking tot de toepassing van het beginsel van samentelling van tijdvakken ten behoeve van ouderdomsuitkeringen. Het bevat specifieke regels voor samentelling in gevallen waarin de wetgeving van een lidstaat de toekenning van bepaalde uitkeringen afhankelijk stelt van de voorwaarde dat „de tijdvakken van verzekering uitsluitend zijn vervuld in specifieke al dan niet in loondienst of in een beroep verrichte werkzaamheden waarvoor een bijzonder stelsel geldt dat op personen wordt toegepast die al dan niet in loondienst die specifieke werkzaamheden verrichten”.

42. Zoals de verwijzende rechter benadrukt, bestaan er discrepanties tussen de verschillende taalversies van artikel 51, lid 1, van verordening nr. 883/2004, die aanleiding kunnen geven tot twee verschillende, of zelfs tegengestelde, uitleggingen van de voorwaarden voor toepassing van die bepaling.

[11] Zie arrest van 8 mei 2019, Inspecteur van de Belastingdienst (C-631/17, EU:C:2019:381, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43. Verschillende taalversies, met name de Engelse [12], de Italiaanse [13], de Poolse [14] en de Slowaakse [15] taalversie, gebruiken inderdaad, net als de Franse taalversie („*soumise* à un régime spécial"), het enkelvoud, wat de indruk wekt dat het begrip „bijzonder stelsel" uitsluitend betrekking heeft op het begrip „beroep". Volgens deze eerste lezing is deze bepaling dus niet alleen van toepassing wanneer het toepasselijke nationale recht in een bijzonder stelsel voorziet, maar ook, meer in het algemeen, wanneer zij regels bevat voor het recht op uitkeringen die eigen zijn aan bepaalde, al dan niet in loondienst verrichte werkzaamheden. Volgens deze *eerste uitlegging* zou artikel 51, lid 1, van verordening nr. 883/2004 dus zelfs van toepassing zijn wanneer in de lidstaat waar het besluit tot toekenning van de uitkering wordt genomen geen bijzonder stelsel bestaat.

44. Andere taalversies van artikel 51, lid 1, van verordening nr. 883/2004, met name de Spaanse [16], de Duitse [17] en de Griekse [18] taalversie, gebruiken echter de meervoudsvorm, wat impliceert dat het begrip „bijzonder stelsel" zowel verwijst naar „specifieke al dan niet in loondienst [...] verrichte werkzaamheden" als naar „een beroep". Volgens deze *tweede uitlegging* zou deze bepaling daarom alleen van toepassing zijn op beroepen en werkzaamheden waarvoor de lidstaat waar het besluit tot toekenning van de uitkering wordt genomen, een „bijzonder stelsel" heeft ingesteld.

45. De uitkomst van deze tekstuele analyse is dat beide uitleggingen mogelijk blijven.

46. Zoals de Commissie heeft benadrukt, kan volgens vaste rechtspraak van het Hof de in een van de taalversies van een Unierechtelijke bepaling gebruikte formulering evenwel niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling dienen, en evenmin kan er voorrang worden toegekend aan een van de taalversies boven de andere. Unierechtelijke bepalingen moeten immers uniform worden uitgelegd en toegepast, in het licht van de versies in alle talen van de Unie.

47. Wanneer er verschillen zijn tussen de taalversies van een tekst van Unierecht, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel uitmaakt. [19] Daarom moet van die bepaling een contextuele en teleologische analyse worden gemaakt.

Contextuele uitlegging

48. Ik breng in herinnering dat artikel 48, lid 1, onder a), VWEU vereist dat met het oog op het verkrijgen en het behoud van het recht op uitkeringen alsmede voor de berekening daarvan, al die tijdvakken worden bijeengeteld welke door de verschillende nationale wetgevingen in

[12] „in a specific activity as an employed or self-employed person or in an occupation which is subject to a special scheme for employed or self-employed persons".

[13] „in una determinata attività subordinata o autonoma o in un'occupazione soggetta ad un regime speciale applicabile ai lavoratori subordinati o autonomi".

[14] „określonej pracy najemnej lub na własny rachunek lub w zawodzie, *który podlega* szczególnemu systemowi".

[15] „dosiahnutými iba vykonávaním špecifickej činnosti ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba, alebo v povolaní, ktoré podlieha osobitnému systému pre zamestnancov alebo samostatne zárobkovo činné osoby".

[16] „en una actividad determinada como trabajador por cuenta ajena o propia, u ocupación sujetas a un régimen especial para trabajadores por cuenta ajena o propia".

[17] „in einer bestimmten Beschäftigung oder selbstständigen Erwerbstätigkeit oder einem Beruf zurückgelegt wurden, für die ein Sondersystem für beschäftigte oder selbstständig erwerbstätige Personen gilt, [...]".

[18] „σε συγκεκριμένη μισθωτή ή μη μισθωτή δραστηριότητα ή επάγγελμα, για τα οποία ισχύει ειδικό σύστημα που εφαρμόζεται σε πρόσωπα τα οποία ασκούν μισθωτή ή μη μισθωτή δραστηριότητα".

[19] Zie arresten van 27 oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punt 14) en, meer recent, 23 januari 2020, Bundesagentur für Arbeit (C-29/19, EU:C:2020:36, punt 48; hierna: „arrest Bundesagentur für Arbeit"), en 4 september 2025, Hakamp (C-203/24, EU:C:2025:662, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

aanmerking worden genomen. Artikel 6 van verordening nr. 883/2004 implementeert dit beginsel op algemene wijze [20] en bepaalt dat, tenzij de verordening anders bepaalt, wanneer de nationale wetgeving het recht op uitkeringen of andere voordelen afhankelijk stelt van de eerdere vervulling van verzekeringstijdvakken, ongeacht of dit tijdvakken van verzekering, van werkzaamheden in loondienst, van werkzaamheden anders dan in loondienst of van wonen zijn, de bevoegde socialezekerheidsinstelling verplicht is om, voor zover nodig, rekening te houden met de overeenkomstig de wetgeving van een andere lidstaat vervulde tijdvakken van verzekering. Dit beginsel vestigt aldus een soort „wederzijdse erkenning van verzekeringstijdvakken”. [21]

49. In dit verband bevat artikel 51 van verordening nr. 883/2004, dat is opgenomen in het hoofdstuk over ouderdoms- en nabestaandenpensioenen, specifieke bepalingen met betrekking tot de samentelling van tijdvakken op dit gebied. Het beoogt de coördinatie van de verzekeringstijdvakken die onder algemene en bijzondere stelsels vallen, aangezien iemand tijdens een loopbaan in verschillende lidstaten onderworpen kan zijn aan regelingen van verschillende aard. [22]

50. Betekent dit dat artikel 51 van verordening nr. 883/2004 noodzakelijkerwijs een „bijzonder stelsel” impliceert dat formeel verschilt van het algemene stelsel? Ik ben daar niet van overtuigd.

51. Ten eerste merk ik namelijk op dat het huidige artikel 51, lid 1, van verordening nr. 883/2004 overeenkomt met het oude artikel 45, lid 2, van verordening nr. 1408/71, dat het heeft gemoderniseerd en vereenvoudigd, maar met behoud van hetzelfde doel. [23]

52. Het oude artikel 45, lid 2, van verordening nr. 1408/71 bepaalde dat „[i]ndien de wettelijke regeling van een lidstaat de toekenning van bepaalde uitkeringen afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de tijdvakken van verzekering *in een aan een bijzonder stelsel onderworpen beroep of eventueel met het verrichten van bepaalde werkzaamheden zijn vervuld*, [...] voor de toekenning van deze uitkeringen slechts rekening [wordt] gehouden met de tijdvakken welke krachtens de wettelijke regelingen van andere lidstaten zijn vervuld, indien deze tijdvakken krachtens een overeenkomstig stelsel of, bij afwezigheid daarvan, in hetzelfde beroep of eventueel met het verrichten van dezelfde werkzaamheden zijn vervuld”. [24]

53. Ik leid hieruit af dat, zelfs indien de lidstaat die de uitkering toekende geen bijzonder stelsel als zodanig had, dit er niet aan in de weg stond dat artikel 45, lid 2, van deze verordening in voorkomend geval van toepassing was indien de verzekeringstijdvakken waren vervuld in het kader van „bepaalde werkzaamheden”. Bovendien verwijst, zoals de Poolse regering heeft opgemerkt, besluit nr. 81 van de – binnen de Commissie ingestelde – Administratieve Commissie voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers [25] van 22 februari 1973, betreffende de samentelling van tijdvakken van verzekering, vervuld met het verrichten van

[20] Terwijl verordening nr. 1408/71 deze samentelling regelde middels de specifieke bepalingen voor elk van de door de verordening gedekte risico’s, komt verordening nr. 883/2004 in artikel 6 tot een algemene bevestiging van het beginsel.

[21] Zie Morsa, M., *Sécurité sociale, libre circulation et citoyenneté européenne*, Limal, Anthemis, 2012, blz. 107 en 108.

[22] Zie Omarjee, I., *Manuel de droit européen de la protection sociale*, Brussel, Bruylant, 2021, 2e druk, blz. 309, nr. 334.

[23] Zie arrest van 21 maart 2018, Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, punt 31).

[24] Cursivering van mij.

[25] Dit is de Administratieve Commissie, opgericht binnen de Commissie, voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers, zoals bedoeld in respectievelijk titel IV van verordeningen nr. 1408/71 en nr. 883/2004, die met name belast is, krachtens artikel 81, onder a), van verordening nr. 1408/71 [dat artikel 72, onder a), van verordening nr. 883/2004 is geworden], met de behandeling van alle vraagstukken van administratieve of interpretatieve aard, voortvloeiende uit de bepalingen van onder andere deze verordeningen.

bepaalde werkzaamheden met toepassing van artikel 45, lid 2 [26], uitsluitend naar tijdvakken van verzekering die met het verrichten van bepaalde werkzaamheden zijn vervuld, en schrijft dit voor om de tijdvakken van verzekering die in verschillende lidstaten met het verrichten van bepaalde werkzaamheden zijn vervuld samen te tellen, zodra deze werkzaamheden een „bijzondere behandeling" genieten en bijgevolg in de wetgeving zijn „omschreven". Hieruit volgt dat zodra bepaalde werkzaamheden in loondienst op enigerlei wijze werden gereguleerd, zij moesten worden samengeteld, ongeacht of zij onder een „bijzonder" stelsel, specifieke regels of het algemene socialezekerheidsstelsel vielen.

54. Niettemin moet in aanmerking worden genomen dat de wetgever van de Unie bij de vaststelling van artikel 51, lid 1, van verordening nr. 883/2004 niet heeft willen kiezen voor een restrictievere samentellingsmethode. Uit de voorbereidende werkzaamheden voor die verordening blijkt namelijk duidelijk dat het coördinatiesysteem hetzelfde is gebleven wat betreft de leidende beginselen en essentiële elementen ervan, waaronder de samentelling van tijdvakken. [27]

55. Een dergelijk element zou daarom kunnen worden beschouwd als een stap in de richting van de eerste uitlegging, waarbij geen „bijzonder" stelsel nodig is dat noodzakelijkerwijs formeel onderscheiden zou zijn van het algemene stelsel.

56. Ten tweede is het inderdaad juist dat artikel 51, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 883/2004 voorziet in het scenario waarin, na inachtneming van de aldus vervulde tijdvakken, „de betrokkene [...] niet voldoet aan de voorwaarden om de betrokken uitkeringen te ontvangen *krachtens een bijzonder stelsel*" [28]. De verwijzende rechter oppert dat dit erop kan wijzen dat artikel 51, lid 1, van deze verordening in zijn geheel dus alleen van toepassing is als de wetgeving van de lidstaat die over de uitkering beslist, in een „bijzonder" én een „algemeen" stelsel voorziet.

57. Ik merk echter op dat het begrip „bijzonder stelsel" niet in verordening nr. 883/2004 is gedefinieerd. Artikel 1, onder e), van die verordening definieert de uitdrukking „bijzonder stelsel voor ambtenaren" [29] en lijkt daarom niet relevant in de context van artikel 51 van de verordening. Zoals de Poolse regering opmerkt, is de definitie van een dergelijk bijzonder stelsel „onzeker".

58. Bovendien brengen, zoals het Hof reeds heeft verklaard, noch de bepalingen van verordening nr. 1408/71 noch die van verordening nr. 883/2004 een algemeen socialezekerheidsstelsel tot stand, maar beogen zij uitsluitend de verschillende nationale stelsels die blijven voortbestaan te coördineren. Volgens vaste rechtspraak blijven de lidstaten derhalve bevoegd om hun stelsels van sociale zekerheid in te richten. [30]

[26] Besluit nr. 81 van 22 februari 1973 betreffende de samentelling van tijdvakken van verzekering, vervuld met het verrichten van bepaalde werkzaamheden met toepassing van artikel 45, lid 2, van verordening [nr. 1408/71] (PB 1973, C 75, blz. 11).

[27] Zie bijvoorbeeld het voorstel van de Commissie voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van 21 december 1998 [COM(1998) 779 def.] (PB 1999, C 38, blz. 10).

[28] Cursivering van mij. Ik wijs erop dat de uitdrukking „krachtens een bijzonder stelsel" niet bestond in het kader van artikel 45, lid 2, van verordening nr. 1408/71.

[29] Ingevolge deze bepaling wordt namelijk onder „bijzonder stelsel voor ambtenaren" verstaan „elk stelsel van sociale zekerheid dat verschilt van het algemeen stelsel van sociale zekerheid dat van toepassing is op werknemers in de betreffende lidstaat en waaraan alle, of bepaalde categorieën van, ambtenaren rechtstreeks onderworpen zijn".

[30] Zie onder andere arresten van 21 februari 2013, Salgado González (C-282/11, EU:C:2013:86, punt 35), en 21 oktober 2021, Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Warszawie (C-866/19, EU:C:2021:865, punt 25). Zie ook Lenaerts, K., Adam, S., „La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne", *Cahiers de droit européen*, 2021, nr. 2, blz. 318-322.

59. In de context van artikel 51, lid 1, van verordening nr. 883/2004 staat er derhalve niets aan in de weg om een ruimere uitlegging te geven aan het begrip „bijzonder stelsel" om rekening te houden met de realiteit van de verschillende nationale socialezekerheidsstelsels. Dit kan dus betekenen dat onder dit begrip niet alleen een socialezekerheidsstelsel valt dat formeel onderscheiden is van het algemene stelsel, maar ook een stelsel dat binnen het algemene stelsel is ingesteld om „specifieke al dan niet in loondienst [...] verrichte werkzaamheden" te bestrijken.

60. Een dergelijke uitlegging vindt mijns inziens steun in de teleologische analyse van de betrokken bepaling.

Teleologische uitlegging

61. Uit zowel de preambule van verordening nr. 883/2004 als de rechtspraak van het Hof volgt dat de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten tot doel heeft de daadwerkelijke uitoefening van *het recht van vrij verkeer* van personen te waarborgen. [31]

62. Hoewel het dus aan de wetgeving van elke lidstaat is om met name de voorwaarden vast te stellen waaronder recht bestaat op uitkeringen, dienen de lidstaten niettemin het Unierecht in acht te nemen, en, in het bijzonder, de bepalingen van het VWEU betreffende de vrijheid van elke burger van de Unie om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. [32] Dienaangaande biedt het VWEU een werknemer niet de zekerheid dat wanneer hij zijn werkzaamheden in meer dan één lidstaat verricht of naar een andere lidstaat verplaatst dit geen gevolgen heeft op het vlak van de sociale zekerheid. De toepassing van wetgeving die minder gunstig uitvalt is evenwel in overeenstemming met het vrije verkeer van personen indien zij de betrokken werknemer niet benadeelt ten opzichte van degenen die al hun werkzaamheden uitoefenen in de lidstaat waar zij van toepassing is, of ten opzichte van degenen die er voordien reeds aan onderworpen waren. [33]

63. Tot de coördinatiemaatregelen die tot doel hebben de daadwerkelijke uitoefening van het recht op vrij verkeer van personen te waarborgen, behoort het beginsel van de *samentelling* van tijdvakken dat beoogt te voorkomen dat een werknemer die, door gebruik te maken van zijn recht van vrij verkeer, in meer dan één lidstaat arbeid heeft verricht, zonder objectieve rechtvaardiging minder gunstig wordt behandeld dan een werknemer die al zijn arbeidsjaren in één lidstaat heeft volbracht. [34]

64. Artikel 51, lid 1, van verordening nr. 883/2004 beoogt dus te waarborgen dat personen die werkzaamheden hebben verricht die hun recht geven op specifieke voordelen op het gebied van pensioenuitkeringen (bijvoorbeeld vervroegd pensioen vanwege zwaar of risicovol werk), het recht op deze voordelen niet verliezen, enkel en alleen omdat zij gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer.

[31] Dit volgt met name uit de overwegingen 1, 4, 13 en 45 van die verordening, alsmede uit het arrest van 21 maart 2018, Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, punt 31).

[32] Zie in die zin onder andere arrest van 21 februari 2013, Salgado González (C-282/11, EU:C:2013:86, punten 36 en 37); het arrest Bundesagentur für Arbeit (punt 41), en arrest van 7 juli 2022, Pensionsversicherungsanstalt (In het buitenland vervulde tijdvakken van kinderopvoeding) (C-576/20, EU:C:2022:525, punt 49).

[33] Zie arrest van 14 maart 2019, Vester (C-134/18, EU:C:2019:212, punten 32 en 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[34] Zie dienaangaande de overwegingen 13 en 14 van verordening nr. 883/2004, alsmede het arrest Bundesagentur für Arbeit (punt 33). Zie ook Detienne, Q., en Servais, J.-M., „Chapitre II. – Droit de la sécurité sociale", *Droit social de l'Union européenne*, Bruylant, Brussel, 2021, 4e druk, in het bijzonder blz. 343, nr. 892.

65. De uitlegging van artikel 51, lid 1, van verordening nr. 883/2004, volgens welke deze bepaling enkel van toepassing zou zijn op beroepen en werkzaamheden waarvoor een „bijzonder stelsel" bestaat dat noodzakelijkerwijs verschilt van het algemene stelsel in de lidstaat waar het besluit tot toekenning van de uitkering wordt genomen [35], lijkt mij echter in strijd met deze doelstelling van vrij verkeer van werknemers.

66. Een dergelijke uitlegging zou immers kunnen verhinderen dat artikel 51, lid 1, van verordening nr. 883/2004 wordt toegepast, enkel en alleen omdat de lidstaat die de betrokken uitkeringen toekent er bijvoorbeeld voor heeft gekozen om slechts een algemeen stelsel in te voeren, waarbinnen hij specifieke categorieën van werkzaamheden onderscheidt. In dat geval zou een werknemer of zelfstandige die specifieke werkzaamheden verricht die onder het algemene stelsel vallen en waaraan bepaalde voordelen zijn verbonden, ervoor kunnen kiezen om deze specifieke werkzaamheden niet in een andere lidstaat te verrichten of althans te aarzelen om dat te doen, indien dit hem zou benadelen ten opzichte van werknemers die diezelfde specifieke werkzaamheden in hun geheel in de betrokken lidstaat verrichten.

67. Indien er, in het kader van het hoofdgeding, in de Slowaakse Republiek een bijzonder stelsel moest bestaan om artikel 51, lid 1, van verordening nr. 883/2004 van toepassing te laten zijn en om voor de berekening van de duur van de werkzaamheden van verzoeker in het hoofdgeding rekening te kunnen houden met de tijdvakken waarin tussen 1993 en 1995 op het grondgebied van de huidige Tsjechische Republiek bijdragen zijn betaald, dan zou het loutere bestaan van de categorie I niet volstaan om verzoeker in het hoofdgeding op 55-jarige leeftijd met pensioen te laten gaan, terwijl een dergelijke pensionering wel mogelijk zou zijn geweest indien hij al zijn werkzaamheden in de Slowaakse Republiek had verricht.

68. Een dergelijke benadering staat mijns inziens haaks op de doelstelling van het vrije verkeer van werknemers.

69. Derhalve ben ik van mening dat het voor de samentelling van tijdvakken irrelevant moet zijn of de lidstaat die de betrokken uitkering toekent, een bijzonder socialezekerheidsstelsel heeft ingevoerd dat formeel losstaat van het algemene stelsel, of dat hij in plaats daarvan specifieke regels heeft vastgesteld die van toepassing zijn op specifieke werkzaamheden binnen zijn algemene stelsel. Het gaat hier immers om een keuze met betrekking tot de organisatie en financiering van socialezekerheidsregelingen, die per lidstaat aanzienlijk kan verschillen en geen gevolgen mag hebben voor het vrije verkeer van werknemers.

70. Het is zeker zo dat geen enkele specifieke regel op zichzelf kan worden beschouwd als een „bijzonder stelsel" in de zin van artikel 51, lid 1, van verordening nr. 883/2004, en het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of het geheel van regels dat in dit geval van toepassing is op ondergrondse mijnwerkers van dien aard is dat er sprake is van een dergelijk „stelsel dat gelijkwaardig is aan een bijzonder stelsel".

71. In dit verband ben ik van mening dat het, gezien de doelstelling van het vrije verkeer van werknemers, passend is om rekening te houden met elementen van materiële en niet zozeer van formele of organieke aard.

[35] Dit is de tweede uitlegging (zie punt 44 van deze conclusie), volgens welke het begrip „bijzonder stelsel" op zowel „specifieke al dan niet in loondienst of in een beroep verrichte werkzaamheden" als „werkzaamheden" betrekking zou hebben.

72. Het begrip „bijzonder stelsel” moet mijns inziens dus niet alleen worden opgevat als een verwijzing naar de bijzondere stelsels die als zodanig binnen het nationale stelsel zijn gedefinieerd, maar ook naar samenhangende verzamelingen specifieke regels die – ook binnen een algemeen stelsel – zijn vastgesteld en van toepassing zijn op specifieke, al dan niet in loondienst verrichte werkzaamheden. In het bijzonder zou dit begrip kunnen verwijzen naar een verzameling regels betreffende bijvoorbeeld de voorwaarden voor toegang tot uitkeringen, de regels voor de berekening van de hoogte ervan (bijvoorbeeld gekoppeld aan de duur van de bijdragen of de pensioenleeftijd) en de betaling van het ouderdomspensioen, die specifiek zijn voor bepaalde activiteiten of beroepen vanwege de bijzondere kenmerken ervan (bijvoorbeeld gekoppeld aan de zwaarte van het werk of de risico’s die aan werkzaamheden verbonden zijn). Deze regels zouden zich dus richten op een specifieke groep werknemers of zelfstandigen of beroepen, die, zoals de verwijzende rechter in overweging lijkt te geven, onderworpen zou zijn aan een „relatief gesloten stelsel van bijzondere afwijkingen”. Aan de andere kant ben ik van mening dat, anders dan de Commissie betoogt, het feit dat deze regels worden uitgevoerd door een entiteit die formeel gescheiden is van degene die verantwoordelijk is voor het algemene stelsel alsook het feit dat zij voorzien in afzonderlijke financiering van het algemene stelsel weliswaar relevante criteria kunnen vormen voor de conclusie dat er sprake is van een „bijzonder” stelsel, maar niet doorslaggevend kunnen zijn.

73. Ik voeg daaraan toe dat een dergelijke benadering het mogelijk zou maken om, in het kader van artikel 51 van verordening nr. 883/2004, rekening te houden met de realiteit van de verschillende inrichtingen van socialezekerheidsstelsels in de verschillende lidstaten met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers.

74. Tot slot merk ik op dat de Commissie betoogt dat de tijdvakken waarin verzoeker in het hoofdgeding tussen 31 december 1992 en 31 augustus 1995 als ondergronds mijnwerker bijdragen heeft betaald in de Tsjechische Republiek, in aanmerking moeten worden genomen op basis van de algemene bepalingen van artikel 5, onder b), van verordening nr. 883/2004, op grond waarvan, indien de wetgeving van de bevoegde lidstaat rechtsgevolgen toekent aan bepaalde feiten of gebeurtenissen, die lidstaat rekening houdt met soortgelijke feiten of gebeurtenissen die zich in een andere lidstaat voordoen alsof zij zich op het eigen grondgebied hebben voorgedaan.[36] Ik heb hier echter ernstige twijfels over. Artikel 5, onder b), van die verordening regelt immers de gevolgen van specifieke feiten of gebeurtenissen, zoals een ongeval, ziekte, invaliditeit, geboorte of huwelijk, die zich in een andere lidstaat voordoen en die van invloed kunnen zijn op het recht op socialezekerheidsuitkeringen. Bovendien vermeldt overweging 10 van verordening nr. 883/2004 dat het beginsel dat bepaalde feiten of gebeurtenissen die zich op het grondgebied van een andere lidstaat voordoen, worden behandeld alsof zij zich hebben voorgedaan op het grondgebied van de lidstaat waarvan de wetgeving van toepassing is, geen invloed mag hebben op de samentelling van tijdvakken van verzekering. Bijgevolg vormt de inachtneming van tijdvakken die zijn vervuld onder de wetgeving van een andere lidstaat mijns inziens geen „feit of gebeurtenis” in de zin van

[36] Artikel 5 („Gelijkstelling van prestaties, inkomsten, feiten en gebeurtenissen”) van verordening nr. 883/2004 maakt deel uit van de algemene bepalingen van die verordening en verankert het in de rechtspraak vastgelegde beginsel van gelijkstelling van uitkeringen, inkomsten en feiten, dat de wetgever van de Unie in de tekst van die verordening wilde opnemen, zodat dit beginsel zou worden uitgewerkt in overeenstemming met de inhoud en de geest van de rechterlijke beslissingen van het Hof [zie in dit verband arrest van 5 december 2019, Bocero Torrico en Bode (C-398/18 en C-428/18, EU:C:2019:1050, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak)]. Het is de bijzondere uitdrukking van het algemene non-discriminatiebeginsel [zie arrest van 12 maart 2020, Caisse d’assurance retraite et de la santé au travail d’Alsace-Moselle (C-769/18, EU:C:2020:203, punt 44)].
Artikel 5 luidt: „Tenzij in deze verordening anders bepaald en rekening houdend met de bijzondere uitvoeringsbepalingen, geldt het volgende: [...] b) indien de wetgeving van de bevoegde lidstaat rechtsgevolgen toekent aan bepaalde feiten of gebeurtenissen, houdt die lidstaat rekening met soortgelijke feiten of gebeurtenissen die zich in een andere lidstaat voordoen alsof zij zich op het eigen grondgebied hebben voorgedaan.”

artikel 5, onder b), van die verordening. Derhalve ben ik van mening dat deze bepaling niet van toepassing is op de situatie in het hoofdgeding en geen antwoord geeft op de vragen van de verwijzende rechter. [37]

75. Bijgevolg ben ik van mening dat artikel 51, lid 1, van verordening nr. 883/2004 aldus moet worden uitgelegd dat die bepaling van toepassing is op een ouderdomspensioen waarover het bevoegde orgaan van een lidstaat beslist, zowel wanneer krachtens de wetgeving van die lidstaat een bijzonder stelsel voor werknemers of zelfstandigen is ingevoerd als wanneer in de wetgeving van die lidstaat, zonder dat daarbij formeel een dergelijk „bijzonder stelsel" is ingevoerd, is bepaald dat een specifieke categorie van personen die tijdvakken van verzekering hebben vervuld in het kader van de verrichting van specifieke werkzaamheden (bijvoorbeeld ondergrondse mijnwerkers), op basis van die tijdvakken een ouderdomspensioen kan verkrijgen onder gunstiger voorwaarden dan andere personen die andere werkzaamheden al dan niet in loondienst hebben verricht.

Conclusie

76. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van de Najvyšší správny súd Slovenskej republiky als volgt te beantwoorden:

„Artikel 51, lid 1, van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2019/1149 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019,

moet aldus worden uitgelegd dat

die bepaling van toepassing is op een ouderdomspensioen waarover het bevoegde orgaan van een lidstaat beslist, zowel wanneer krachtens de wetgeving van die lidstaat een bijzonder stelsel voor werknemers of zelfstandigen is ingevoerd als wanneer in de wetgeving van die lidstaat, zonder dat daarbij formeel een dergelijk ‚bijzonder stelsel' is ingevoerd, is bepaald dat een specifieke categorie van personen die tijdvakken van verzekering hebben vervuld in het kader van de verrichting van specifieke werkzaamheden (bijvoorbeeld ondergrondse mijnwerkers), op basis van die tijdvakken een ouderdomspensioen kan verkrijgen onder gunstiger voorwaarden dan andere personen die andere werkzaamheden al dan niet in loondienst hebben verricht."

[37] De zaak die heeft geleid tot het arrest van 12 maart 2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle (C-769/18, EU:C:2020:203), dat de Commissie ter ondersteuning van haar betoog aanhaalt, overtuigt mij niet, omdat het Hof zich diende uit te spreken over de vraag in hoeverre de in een lidstaat toegekende steun voor de opvoeding van een gehandicapt kind in aanmerking moest worden genomen bij de berekening van de ouderdomsuitkeringen wanneer de nationale wetgeving van die staat voorziet in een verhoging voor bepaalde gevallen van handicap. Het Hof heeft geoordeeld dat het pensioenpercentage werd verhoogd op grond van een feit in de zin van artikel 5, onder b), van verordening nr. 883/2004, namelijk dat de blijvende handicap van het kind ten minste gelijk is aan een bepaald percentage. De inachtneming van tijdvakken die waren vervuld onder andere wetgeving was in deze zaak dus niet aan de orde.