Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. PIKAMÄE
fremsat den 29. juli 2019[1]

Sag C-460/18 P

HK
mod

Rådet og Europa-Kommissionen

»Appel – personalesag – pensioner – efterladtepension – artikel 17 i bilag VIII til vedtægten – betingelser for tildeling – begrebet »længstlevende ægtefælle« – betingelse om ægteskabets varighed – partnerskaber, som ikke er ægteskaber – faktisk samlivsforhold – ligebehandling – proportionalitet – artikel 20 og artikel 52 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder«

1. Appellanten har ved sin appel nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 3. maj 2018, HK mod Kommissionen (T-574/16, ikke trykt i Sml., herefter »den appellerede dom«, EU:T:2018:252), hvorved Retten frifandt sagsøgte i et søgsmål, der var støttet på en ulovlighedsindsigelse vedrørende artikel 17 i bilag VIII til vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«), med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse, hvorved Kommissionen i henhold til denne bestemmelse havde givet ham afslag på efterladtepension med den begrundelse, at ægteskabet med den afdøde tjenestemand havde bestået i under ét år, og at den ikke havde taget varigheden af det forudgående samlivsforhold i betragtning.

2. Bortset fra den klassiske problemstilling om begrundelsen i Rettens dom giver den foreliggende sag Domstolen anledning til for første gang at tage stilling til foreneligheden af artikel 17 i bilag VIII til vedtægten med det almindelige princip om ligebehandling, som er fastsat i artikel 20 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), i henseende til situationen dels for samlevende par, dels for de par, som har været gift i under et år på det tidspunkt, hvor den ægtefælle, som er tjenestemand, afgår ved døden, og dem, som ville opnå den krævede varighed, hvis man tog den forudgående samlivsperiode i betragtning.

3. Dette spørgsmål, som ubestrideligt har en samfundsmæssig dimension, er tydeligvis af stor interesse for samtlige ansatte i EU-institutionerne.

1 – Originalsprog: fransk.

I. Retsforskrifter

4. Vedtægten er knyttet som bilag til forordning nr. 31 (EØF), 11 (Euratom), om vedtægten for tjenestemænd og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Det Europæiske Atomenergifællesskab[2]. Denne forordning er blevet ændret flere gange, bl.a. i 2004, ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 723/2004 af 22. marts 2004 om ændring af vedtægten og af ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne[3].

5. Vedtægtens artikel 1d i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten, har følgende ordlyd:

»1. Ved anvendelsen af denne vedtægt er enhver form for forskelsbehandling på grund af køn, race, hudfarve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder eller seksuel orientering forbudt.

I henhold til denne vedtægt behandles et ægteskabslignende forhold på lige fod med ægteskab, forudsat at samtlige betingelser i artikel 1, stk. 2, litra c), i bilag VII er opfyldt.

[…]

5. Hvis personer, der er omfattet af denne vedtægt, og som finder, at de er blevet krænket, fordi ligebehandlingsprincippet som fastlagt ovenfor ikke er blevet anvendt på dem, fremlægger oplysninger, på grundlag af hvilke man må formode, at der har fundet direkte eller indirekte forskelsbehandling sted, påhviler det institutionen at bevise, at der ikke har været tale om krænkelse af ligebehandlingsprincippet. Denne bestemmelse finder ikke anvendelse i forbindelse med disciplinærsager.

6. Da princippet om ligebehandling og princippet om proportionalitet skal overholdes, skal enhver fravigelse fra dette princip begrundes objektivt og rimeligt og under henvisning til legitime målsætninger af almen interesse inden for rammerne af personalepolitikken. Sådanne målsætninger kan bl.a. være begrundelse for, at der fastsættes en obligatorisk pensionsalder og en minimumsalder for tildeling af alderspension.«

6. I vedtægtens artikel 79, stk. 1, bestemmes:

»En tjenestemands eller forhenværende tjenestemands efterladte ægtefælle er i henhold til de i kapitel 4 i bilag VIII fastsatte betingelser berettiget til efterladtepension lig med 60% af alderspensionen eller den invaliditetsydelse, som ægtefællen oppebar eller, uafhængigt af tjenestens længde eller af tjenestemandens alder, ville have været berettiget til, hvis tjenestemanden ved sin død havde haft krav derpå.«

7. Artikel 1, stk. 1 og 2, i bilag VII til vedtægten bestemmer:

»1. Husstandstillægget er fastsat til et grundbeløb på 170,52 EUR, forhøjet med 2% af tjenestemandens grundløn.

2. Ret til husstandstillæg har:

a) gifte tjenestemænd

2 – EFT 1959-1962, s. 126.

3 – EUT 2004, L 124, s. 1.

b) tjenestemænd, der er enker (enkemænd), fraskilte, lovmæssigt separeret eller ugifte, og som ifølge bestemmelserne i artikel 2, stk. 2 og 3, nedenfor har forsørgerpligt over et eller flere børn

c) en tjenestemand, der lever i et registreret fast ægteskabslignende forhold, på betingelse af:

   i) at parret forelægger et officielt dokument, der er anerkendt af en medlemsstat eller af en kompetent myndighed i en medlemsstat, og som attesterer deres status som partnere, uden at der er tale om ægteskab

   ii) at ingen af partnerne er gift eller har indgået et andet fast partnerskab, som ikke er ægteskab

   iii) at partnerne ikke er beslægtede på en af følgende måder: forældre, forældre og børn, bedsteforældre og børnebørn, brødre og søstre, tanter, onkler, nevøer, niecer, svigersønner og svigerdøtre

   iv) at parret ikke har mulighed for at indgå ægteskab i en medlemsstat; i forbindelse med dette punkt anses et par udelukkende for at have mulighed for at indgå ægteskab, hvis begge personer opfylder alle de i en medlemsstats lovgivning fastsatte betingelser for, at et sådant par kan indgå ægteskab

d) ved en særlig, af grunde ledsaget, afgørelse truffet af ansættelsesmyndigheden på grundlag af dokumenter, der er egnede til at tjene som bevis: den tjenestemand, der ikke opfylder betingelserne i henhold til litra a), b) og c) ovenfor, men som alligevel bærer familiemæssige byrder.«

8. Artikel 17 i bilag VIII til vedtægten bestemmer for så vidt angår efterladtepension til den længstlevende ægtefælle:

»Den længstlevende ægtefælle efter en tjenestemand, der er afgået ved døden i en af de tjenesteretlige stillinger, der omhandles i artikel 35 i vedtægten, får, såfremt de har været gift mindst et år, med forbehold af artikel 1, stk. 1, […] og artikel 22 [i bilag VIII til vedtægten] efterladtepension, der er lig med 60% af den pension, som tjenestemanden ville have oppebåret, hvis han, uden hensyn til tjenestetidens varighed og tjenestemandens alder, havde haft krav herpå på tidspunktet for sin død.

Der tages ikke hensyn til den i første stykke nævnte varighed af ægteskabet, hvis der findes et eller flere børn i dette eller i tjenestemandens eventuelle tidligere ægteskab, og den længstlevende ægtefælle forsørger eller har forsørget disse børn, eller hvis tjenestemandens død skyldes en helbredsmangel eller sygdom, som han har pådraget sig i forbindelse med sit arbejde eller en ulykke.«

II. Tvistens baggrund

9. Appellanten, HK, og fru N indledte deres samliv i løbet af 1994 i Liège (Belgien).

10. Fru N var tjenestemand ved Europa-Kommissionen og blev tilknyttet EU's Fælles Forskningscenter (JRC) i Sevilla (Spanien) pr. 16. maj 2005.

11. Da appellanten led af type II-diabetes, var han forhindret i at arbejde eller uddanne sig, og under disse omstændigheder forsørgede fru N parret.

12. Appellanten og fru N giftede sig i Liège den 9. maj 2014.

13. Fru N døde den 11. april 2015.

14. Appellanten blev af Kommissionen den 14. april 2015 mundtligt gjort bekendt med, at han ikke havde ret til efterladtepension (herefter »den omtvistede afgørelse«).

15. Den 15. juni 2015 indgav han en klage over den omtvistede afgørelse.

16. Ved afgørelse af 15. september 2015 afslog Kommissionen denne klage med den begrundelse, at ægteskabet ikke havde bestået tilstrækkeligt længe, nemlig mindre end et år, idet den forudgående samlivsperiode i øvrigt ikke kunne tages i betragtning med henblik på at opnå den påkrævede varighed.

III. Sagen for Retten og den appellerede dom

17. Ved stævning indleveret til Retten for EU-Personalesagers Justitskontor den 18. februar 2016 anlagde appellanten et søgsmål med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse og om erstatning for den lidte ikke-økonomiske skade.

18. I henhold til artikel 3 i forordning (EU, Euratom) 2016/1192 [4] blev denne sag overført til Retten i den stand, som den befandt sig i den 31. august 2016.

19. For så vidt angår påstanden om annullation af den omtvistede afgørelse rejste appellanten en ulovlighedsindsigelse vedrørende artikel 17 i bilag VIII til vedtægten støttet på to klagepunkter om for det første den »vilkårlige og uegnede« karakter af kriteriet for at være berettiget til efterladtepension og for det andet en forskelsbehandling baseret på tilsidesættelsen af chartrets artikel 21 og af artikel 2 i Rådets direktiv 2000/78 af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv [5].

20. Retten frifandt i det hele sagsøgte og pålagde HK at bære sine egne omkostninger og at betale Kommissionens omkostninger.

IV. Parternes påstande og retsforhandlingerne ved Domstolen

21. Appellanten har den 12. juli 2018 iværksat appel til prøvelse af Rettens dom og nedlagt følgende påstande:

– Appellen fremmes til realitetsbehandling, og appellanten gives medhold.

– Den appellerede dom ophæves.

– Appellanten gives medhold i påstandene for første instans, herunder påstanden om, at appelindstævnte tilpligtes at betale sagsomkostningerne, eller subsidiært:

– Sagen hjemvises til Retten med henblik på, at denne træffer afgørelse, idet der træffes afgørelse om sagsomkostningerne i appelsagen i overensstemmelse med artikel 184 i Domstolens procesreglement.

22. Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen afvises, og at appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

4 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 6.7.2016 om overførsel til Retten af kompetencen til som første instans at afgøre tvister mellem Den Europæiske Union og dens ansatte (EUT 2016, L 200, s. 137).

5 – EFT 2000, L 303, s. 16.

23. Rådet for Den Europæiske Union, som intervenerede til støtte for Kommissionen i første instans, har nedlagt påstand om afholdelse af et retsmøde på grundlag af artikel 76, stk. 3, i Domstolens procesreglement, som er blevet taget til følge.

24. Parterne afgav indlæg for Domstolen i retsmødet, der blev afholdt den 8. maj 2019.

V. Retlig bedømmelse

25. I forbindelse med denne bedømmelse har jeg fundet det nødvendigt først at hæfte mig ved undersøgelsen af appellantens kritik for så vidt angår Rettens overholdelse af sin begrundelsespligt, som forekommer mig begrundet, hvorfor jeg foreslår Domstolen at ophæve den appellerede dom på dette grundlag. Henset til denne tilgang og en opfyldelse af betingelserne for, at Domstolen overtager sagen til påkendelse af formalitet og realitet, har jeg herefter foretaget en vurdering af formaliteten vedrørende og begrundelsen for det søgsmål, som appellanten anlagde ved Retten med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse om afslag på tildeling af efterladtepension til appellanten.

A. Appellen

26. Til støtte for appellen har appellanten påberåbt sig to anbringender, der for det første vedrører en tilsidesættelse af artikel 17, stk. 1, i bilag VIII til vedtægten samt en begrundelse for den appellerede dom, som både er tvetydig, usammenhængende og selvmodsigende, og for det andet vedrører en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling samt en utilstrækkelig begrundelse for den appellerede dom.

27. Herved synes appellanten i sine to annullationsanbringender at have sammenblandet sin kritik af Rettens begrundelsespligt, på den ene side, og rigtigheden af den appellerede doms begrundelse, på den anden side, mens der er tale om to adskilte spørgsmål, der kræver hver sin undersøgelse.

28. For så vidt angår begrundelsespligten bemærkes, at begrundelsen for den appellerede dom ifølge fast retspraksis klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som Retten har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne afgørelse, og således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret [6].

29. Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen for en dom afsagt af Retten er selvmodsigende eller utilstrækkelig, er et retsspørgsmål, der kan rejses under en appelsag [7]. I øvrigt udgør Rettens tilsidesættelse af sin pligt til at begrunde sine domme et anbringende om grundlæggende retsprincipper, som Unionens retsinstanser skal tage under påkendelse [8].

30. Bedømmelsen af den appellerede doms begrundelse kræver, at jeg indledningsvis minder om genstanden for tvisten for Retten, nemlig en principal påstand om annullation af den omtvistede afgørelse støttet på en ulovlighedsindsigelse vedrørende artikel 17 i bilag VIII til vedtægten underbygget af to klagepunkter om, for det første, den »vilkårlige og uegnede« karakter af kriteriet for at være berettiget til efterladtepension og, for det andet, en forskelsbehandling baseret på en tilsidesættelse af chartrets artikel 21 og af artikel 2 i Rådets direktiv 2000/78.

6 – Jf. bl.a. dom af 11.6.2015, EMA mod Kommissionen (C-100/14 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:382, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis), og af 26.5.2016, Rose Vision mod Kommissionen (C-224/15 P, EU:C:2016:358, præmis 24).

7 – Jf. bl.a. dom af 8.2.2007, Groupe Danone mod Kommissionen (C-3/06 P, EU:C:2007:88, præmis 45), og af 19.12.2012, Planet mod Kommissionen (C-314/11 P, EU:C:2012:823, præmis 63).

8 – Jf. dom af 11.4.2013, Mindo mod Kommissionen (C-652/11 P, EU:C:2013:229, præmis 30).

31. Disse to klagepunkter, der formelt er adskilt, omhandler reelt én og samme kritik af en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet [9], der nu er knæsat i chartrets artikel 20, og som kræver, at ensartede situationer ikke behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet [10].

32. En sondring mellem to persongrupper, som befinder sig i sammenlignelige situationer, kan være objektivt begrundet i ethvert lovligt formål, for så vidt som den pågældende foranstaltning er hensigtsmæssig og nødvendig for opfyldelsen af dette formål, hvilket appellanten netop har anfægtet ved at fremhæve den »vilkårlige og uegnede« karakter af kriteriet om, at den efterladte ægtefælle skal have været gift med tjenestemanden i mindst et år på tidspunktet for dennes død for at kunne få tildelt efterladtepension.

33. Retten nøjedes imidlertid i den appellerede dom med at undersøge de to klagepunkter et for et, uden at kvalificere dem, hvilket efter min opfattelse har affødt en begrundelse, der ikke får Rettens ræsonnement til at fremstå klart.

34. I denne henseende har appellanten gjort gældende, at begrundelsen for den appellerede dom er »tvetydig, usammenhængende og selvmodsigende«. Appellanten har bl.a. anført, at Retten i visse af dommens præmisser fortolkede begrebet »ægtefælle« som alene svarende til ægteskabelig status og samtidig i andre præmisser sidestillede begreberne »ægtefælle« og »partnerskab, som ikke er ægteskab«.

35. Det bemærkes, at Retten i forbindelse med undersøgelsen af appellantens første klagepunkt foretog en fortolkning af begrebet »længstlevende ægtefælle« for i den appellerede doms præmis 23 at fastslå, at bestemmelserne i artikel 17, stk. 1, i bilag VIII til vedtægten var klare og præcise og utvetydigt angav de betingelser, der skulle opfyldes for at få tildelt efterladtepension, nemlig at den længstlevende ægtefælle skulle have »været gift mindst et år« med den afdøde tjenestemand.

36. Retten sidestillede således udelukkende begrebet »ægtefælle« med ægteskabelig status, hvilket den gentog i præmis 25 og 30 [11], under henvisning til den almindelige betydning af dette begreb, og i præmis 27-29, under henvisning til begrebet »ægteskabs« universelle karakter af registreret parforhold, der er anerkendt i alle medlemsstater og afføder særlige retlige forpligtelser, modsat samliv eller partnerskab, som ikke er ægteskab.

37. Det er derfor mildt sagt overraskende at læse i den appellerede doms præmis 32, som i øvrigt er en afgørende præmis, at EU-lovgiver med sin begrænsning af tildelingen af den nævnte pension til borgerligt viede personer »og til personer, der har indgået registreret partnerskab og ikke har adgang til ægteskab«, ikke har handlet vilkårligt.

38. Det følger åbenbart af denne præmis, at tildeling af efterladtepension følgelig ikke er forbeholdt den efterladte ægtefælle i den udelukkende ægteskabelige forstand af ordet, i modsætning til det, der hidtil har været anført, uden at Retten gav nogen forklaring, der kunne bibringe en forståelse af dette tegn på en åbning, på visse betingelser, af retten til pension i tilfælde af et partnerskab, som ikke er ægteskab.

9 – Klagepunktet om den »vilkårlige og uegnede« karakter er en delvis gengivelse af præmis 72 i dom af 15.4.2010, Gualtieri mod Kommissionen (C-485/08 P, EU:C:2010:188), som omtales i stævningens punkt 19, og som omhandler Domstolens svar på undersøgelsen af et anbringende vedrørende manglende overholdelse af ligebehandlingsprincippet. Denne analyse af appellantens argumentation deles af Rådet (interventionsindlæggets punkt 6) og af Kommissionen (punkt 2 i bemærkningerne til Rådets interventionsindlæg).

10 – Jf. bl.a. dom af 5.6.2008, Wood (C-164/07, EU:C:2008:321, præmis 13), og af 19.11.2009, Sturgeon m.fl. (C-402/07 og C-432/07, EU:C:2009:716, præmis 48).

11 – Retten anførte i den appellerede doms præmis 31 udtrykkeligt, at begrebet »ægtefælle« »udelukkende« skal forstås som et forhold baseret på et borgerligt ægteskab i udtrykkets traditionelle forstand.

39. I den appellerede doms præmis 28 havde Retten ganske vist, men med en upræcis formulering, anført, at »ægteskabet principielt ikke [kunne] sammenlignes med et samlivsforhold eller andre faktiske samlivsformer«, og ved anvendelse af udtrykket »principielt« uden nærmere angivelse antydet, at det i undtagelsestilfælde kan forholde sig anderledes.

40. For så vidt angår bedømmelsen af appellantens andet klagepunkt vedrørende en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling bekræftede Retten i den appellerede doms præmis 48, 51 og 53 den særlige forbindelse mellem den længstlevende ægtefælle og den ægteskabelige status, idet den sammenlignede situationen for en afdød tjenestemand, der havde været papirløst samlevende, og situationen for den nævnte tjenestemand, »der var gift«.

41. I den appellerede doms præmis 47 anførte Retten imidlertid, at betingelsen for tildeling af efterladtepension udgøres af den retlige karakter af tilknytningen mellem den afdøde tjenestemand og den »efterladte ægtefælle eller partner«, igen uden yderligere præcisering af udtrykket partnerskab og den nøjagtige rækkevidde af dette begreb, som kan dække et lovreguleret parhold i form af et officielt registreret partnerskab, som ikke er ægteskab, hvilket der er tale om i den appellerede doms præmis 32, eller et faktisk samlivsforhold som det, som appellanten havde med den afdøde tjenestemand før indgåelsen af deres ægteskab.

42. Kommissionen har gjort gældende, at præmis 47 skal fortolkes under hensyn til anvendelsen af bindeordet »eller«, som indebærer en separat bedømmelse af hver af de nævnte situationer, idet kun den første, hvor der foreligger et ægteskab, kan udløse ret til efterladtepension.

43. Denne fortolkning modsiges imidlertid af den appellerede doms præmis 32, som jeg har gjort opmærksom på ovenfor.

44. Under disse omstændigheder er det min opfattelse, at den appellerede doms begrundelse ikke fremstiller Rettens ræsonnement klart og forståeligt for så vidt angår modtagerne af efterladtepension, hvilket efter min mening skyldes en ufuldstændig analyse af de bestemmelser i vedtægten, som vedrører spørgsmålet om tildeling af efterladtepension.

45. Retten nøjedes med at henvise til artikel 17 i bilag VIII til vedtægten, idet den undlod at henvise til andre relevante bestemmelser i vedtægten, nemlig vedtægtens artikel 79, men også, og især, vedtægtens artikel 1d, stk. 1, andet afsnit, og artikel 1, stk. 2, i bilag VII til vedtægten.

46. Vedtægtens artikel 1d, stk. 1, andet afsnit, udstrækker de fordele og rettigheder, som vedtægten giver gifte tjenestemænd, til samtlige partnere i ægteskabslignende forhold, men, i medfør af henvisningen til artikel 1, stk. 2, litra c), i bilag VII til vedtægten, udelukkende til dem, som lever i et officielt registreret ægteskabslignende forhold og ikke har adgang til at indgå ægteskab [12].

47. Artikel 1, stk. 2, litra c), i bilag VII til vedtægten, sammenholdt med artikel 17 i bilag VIII til vedtægten, udstrækker således retten til efterladtepension til par, der lever i et officielt registreret partnerskab, og som ikke har adgang til at indgå ægteskab i visse medlemsstater, idet den omhandlede situation gælder par af samme køn.

48. Det fremgår således, at begrebet »længstlevende ægtefælle« ikke udelukkende kan sidestilles med ægteskabelig status.

12 – Artikel 1, stk. 2, litra c), i VII til vedtægten bestemmer ligeledes, at ingen af partnerne må være gift eller have indgået et andet fast partnerskab, som ikke er ægteskab, og at de ikke må være beslægtede på bestemte måder.

49. Denne samlede læsning af vedtægtens relevante bestemmelser forklarer muligvis ordlyden af den appellerede doms præmis 32, hvorefter tildelingen af efterladtepension er begrænset til borgerligt viede personer »og til personer, der har indgået registreret partnerskab og ikke har adgang til ægteskab«, men det gøres der ikke rede for i dommen.

50. Spørgsmålet om anvendelsesområdet for artikel 17, stk. 1, i bilag VIII til vedtægten hvad angår dennes retssubjekter er imidlertid tæt knyttet til spørgsmålet om sammenligneligheden af de situationer, der sammenholdes med henblik på efterprøvelsen af, om denne bestemmelse er forenelig med det almindelige princip om ligebehandling.

51. I den foreliggende sag kontrollerede Retten, om situationen for en afdød tjenestemand, der var samlevende i et fast og langvarigt papirløst parforhold og lod sin indtægt komme sin partner til gode, kunne sammenlignes med situationen for en afdød tjenestemand, der var gift, idet den undlod at omtale situationen for registrerede partnere, som ikke har adgang til at indgå ægteskab [13], som den ellers henviste til i dommens præmis 32, selv om appellanten bl.a. påberåbte sig en sammenlignelighed mellem lovregulerede parforhold og faktiske parforhold til støtte for sin påstand om en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

52. Denne eneste kategorisering og sammenligning af situationerne gør ligeledes Rettens ræsonnement vanskeligt at forstå, henset til klagepunktet om den »vilkårlige og uegnede« karakter af betingelsen om, at ægteskabet skal have varet mindst et år, idet jeg bemærker, at appellanten var gift med den afdøde tjenestemand og fik afslag på tildeling af efterladtepension med den begrundelse, at ægteskabet havde varet mindre end et år, og desuden fik afslag på, at der blev taget hensyn til den forudgående samlivsperiode.

53. Retten nøjedes med, i den appellerede doms præmis 35, at fastslå, at betingelsen om mindst et års ægteskab med henblik på »at realisere målet om bekæmpelse af svig ikke er uhensigtsmæssig« [14], hvilket nødvendigvis betyder, at Retten tog hensyn til et lovligt formål med at sondre mellem sammenlignelige situationer og foretog en proportionalitetskontrol, men uden at det er muligt at forstå, hvordan Retten nåede frem til denne konklusion alene ved at sammenholde situationerne og bekræfte, at situationerne ikke var sammenlignelige.

54. Fortolkningen af den appellerede doms præmis 35 og 36 afdækker atter Rettens tvetydige ræsonnement, eftersom den i førstnævnte præmis fastslog, at betingelsen om mindst et års ægteskab var hensigtsmæssig med henblik på at realisere »målet om bekæmpelse af svig«, for så i sidstnævnte præmis at konkludere, at det dobbelte kriterium om et borgerligt ægteskab af mindst et års varighed »således« hverken er vilkårligt eller uegnet, henset til »formålet med efterladtepensionen«.

55. Retten omtalte dermed to forskellige begreber, nemlig det lovlige formål, der begrunder en sondring mellem sammenlignelige situationer, og formålet med efterladtepensionen, med hensyn til hvilket det bør kontrolleres, om de berørte personer befinder sig i sammenlignelige faktiske og retlige situationer, uden at forklare årsagssammenhængen mellem de to præmisser, og gav således indtryk af en sammenblanding af disse to begreber.

13 – Denne bemærkning er uafhængig af, om resultatet af sammenlignelighedstesten efter medtagelsen af denne anden persongruppe var blevet det samme.

14 – Ud over det i sig selv udtrykkelige klagepunkt om den »vilkårlige og uegnede« karakter af betingelsen om, at ægteskabet skal have varet mindst et år, fremførte appellanten, i modsætning til hvad Retten anførte i den appellerede doms præmis 34, i punkt 14-16 i sine bemærkninger til Rådets interventionsindlæg kritiske argumenter mod formålet med at sondre.

56. Hvis Domstolen skulle være enig i denne analyse, bør Retten anses for at have tilsidesat sin begrundelsespligt, idet den appellerede doms tvetydige præmisser ikke gør det muligt for appellanten at forstå Rettens ræsonnement vedrørende påstanden om en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, som danner grundlag for ulovlighedsindsigelsen vedrørende artikel 17 i bilag VIII til vedtægten og dermed afgørelsen om at frifinde sagsøgte, og heller ikke gør det muligt for Domstolen at foretage sin prøvelse af dette punkt.

57. I øvrigt bemærker jeg for fuldstændighedens skyld, at Kommissionen i sit svarskrift nedlagde påstand om afvisning af annullationspåstanden på grund af manglende sammenfald mellem klagen og stævningen, idet det førstnævnte dokument ikke indeholdt påstanden om ulovlighedsindsigelse vedrørende artikel 17 i bilag VIII til vedtægten.

58. Det må imidlertid konstateres, at denne argumentation ikke blev besvaret i den appellerede dom, hvor den end ikke omtales.

59. Det bemærkes, at formålet med Domstolens efterprøvelse under en appelsag bl.a. er at undersøge, om Retten i tilstrækkelig grad har taget stilling til alle de argumenter, som appellanten har fremført [15].

60. Domstolen har ligeledes tidligere fastslået, at et anbringende vedrørende Rettens manglende besvarelse af argumenter, der er blevet fremsat i første instans, i det væsentlige svarer til at påberåbe sig en tilsidesættelse af den begrundelsespligt, der følger af artikel 36 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, som finder anvendelse på Retten i medfør af samme statuts artikel 53, stk. 1, og artikel 81 i Rettens procesreglement [16], idet det bemærkes, at anbringendet vedrørende tilsidesættelse af en sådan pligt udgør et anbringende om grundlæggende retsprincipper, som Unionens retsinstanser skal tage under påkendelse, sådan som det er blevet præciseret ovenfor.

61. Den appellerede dom indeholder således en åbenbar tilsidesættelse af begrundelsespligten for så vidt angår klagepunktet om afvisning af søgsmålet.

62. Henset til disse to tilsidesættelser af begrundelsespligten, som Retten begik, og uden at det er nødvendigt at undersøge de materielle anbringender, som appellanten har fremført til støtte for sin appel, er det følgelig min opfattelse, at den appellerede dom bør ophæves.

63. Ifølge artikel 61, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den af Retten trufne afgørelse, enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.

64. I den foreliggende sag er det min opfattelse, at Domstolen er i stand til at påkende den ulovlighedsindsigelse vedrørende artikel 17 i bilag VIII til vedtægten, som appellanten rejste under sagen i første instans, for det første fordi den for afgørelsen nødvendige redegørelse for de faktiske omstændigheder forekommer fuldstændig, tilstrækkelig og ubestridt af parterne, og for det andet fordi tvistens elementer er blevet drøftet kontradiktorisk for Retten og Domstolen. I øvrigt skal appellantens interesse i hurtigt at opnå en endelig afgørelse tages i betragtning, idet hans anmodning om tildeling af efterladtepension blev fremsat allerede i april 2015.

15 – Jf. i denne retning dom af 17.12.1998, Baustahlgewebe mod Kommissionen (C-185/95 P, EU:C:1998:608, præmis 128), af 29.4.2004, British Sugar mod Kommissionen (C-359/01 P, EU:C:2004:255, præmis 47), og af 28.6.2005, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P og C-213/02 P, EU:C:2005:408, præmis 244).

16 – Jf. dom af 20.5.2010, Gogos mod Kommissionen (C-583/08 P, EU:C:2010:287, præmis 29), og kendelse af 31.3.2011, EMC Development mod Kommissionen (C-367/10 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:203, præmis 46).

B. Søgsmålet for Retten

65. Med overtagelsen af sagen bør Domstolen påkende tvisten, som den forelå for Retten, og det er derfor ikke længere nødvendigt at tage stilling til appelanbringenderne eller formaliteten vedrørende det første af de nævnte anbringender, som Rådet fremførte under retsmødet.

66. I første instans nedlagde appellanten påstand om annullation af den omtvistede afgørelse og »om fornødent« af afslaget på klagen. Det bør i denne henseende bemærkes, at en annullationspåstand, der formelt rettes mod afslaget på en klage, ifølge fast retspraksis – såfremt denne afgørelse er uden selvstændigt indhold – har den virkning, at Retten skal prøve den akt, der indeholder det klagepunkt, som har været genstand for klagen [17]. Da afgørelsen om afslag på klagen i den foreliggende sag er uden selvstændigt indhold, skal søgsmålet anses for at være rettet mod den omtvistede afgørelse.

1. Formaliteten

67. Kommissionen nedlagde i sit svarskrift påstand om afvisning af annullationspåstanden på grund af manglende sammenfald mellem klagen og stævningen, idet det førstnævnte dokument ikke indeholdt påstanden om ulovlighedsindsigelsen vedrørende artikel 17 i bilag VIII til vedtægten.

68. Det bemærkes i denne forbindelse, at reglen om, at der skal være overensstemmelse mellem klagen, jf. vedtægtens artikel 91, stk. 2, og den efterfølgende stævning i øvrigt, idet stævningen ellers kan afvises, indebærer, at et anbringende, der fremsættes for Unionens retsinstanser, allerede er blevet fremført under den administrative procedure, således at ansættelsesmyndigheden sættes i stand til at gøre sig bekendt med den kritik, som den pågældende fremfører mod den anfægtede afgørelse [18].

69. Det følger heraf, at de påstande, som nedlægges for Unionens retsinstanser i tjenestemandssager, kun kan vedrøre indsigelser, der hviler på samme grundlag som de i klagen anførte indsigelser, hvorved præciseres, at disse indsigelser dog kan uddybes for Unionens retsinstanser ved fremførelsen af anbringender og argumenter, som ikke nødvendigvis er anført i klagen, men som står i nøje forbindelse hermed [19].

70. Det er tidligere blevet præciseret, dels at administrationen, da den administrative procedure er uformel, og de pågældende som regel på dette stadium handler uden bistand fra advokat, ikke bør fortolke klager restriktivt, men tværtimod indtage en smidig holdning ved behandlingen af dem, dels at vedtægtens artikel 91 ikke tilsigter strengt og endeligt at fastlægge indholdet af en eventuel senere retssag, hvis sagsanlægget hverken ændrer klagens årsag eller genstand [20].

71. I den foreliggende sag er det ubestridt, at klagen var affattet af appellanten selv uden angivelse af en ulovlighedsindsigelse vedrørende artikel 17 i bilag VIII til vedtægten, idet det anføres, at affattelsen af klagen er sket efter en enkel, mundtlig meddelelse om afslag på tildeling af efterladtepension på grund af en utilstrækkelig varighed af ægteskabet. I denne klage anfægtede appellanten Kommissionens holdning, idet han påberåbte sig at have levet sammen med den afdøde tjenestemand i et samlivsforhold gennem mere end tyve år. Under disse omstændigheder skal ulovlighedsindsigelsen vedrørende førnævnte artikel begrundet i en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet anses for at være tilstrækkelig tæt knyttet til klagen.

17 – Jf. dom af 17.1.1989, Vainker mod Parlamentet (293/87, EU:C:1989:8, præmis 8).

18 – Jf. dom af 25.10.2013, Kommissionen mod Moschonaki (T-476/11 P, EU:T:2013:557, præmis 71), og af 4.7.2014, Kimman mod Kommissionen (T-644/11 P, EU:T:2014:613, præmis 43).

19 – Jf. dom af 4.7.2014, Kimman mod Kommissionen (T-644/11 P, EU:T:2014:613, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

20 – Jf. dom af 25.10.2013, Kommissionen Moschonaki (T-476/11 P, EU:T:2013:557, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

72. Under alle omstændigheder er det blevet fastslået, at en ulovlighedsindsigelse, der rejses for første gang i forbindelse med domstolsprøvelsen, kan antages til realitetsbehandling, som en undtagelse til reglen om overensstemmelse [21].

2. Påstanden om annullation af Kommissionens afgørelse om afslag på tildeling af efterladtepension

73. Det er ubestridt, at søgsmålet for Retten udelukkende er støttet på en ulovlighedsindsigelse vedrørende artikel 17 i bilag VIII til vedtægten, som uden tvivl kan antages til realitetsbehandling, idet den omtvistede afgørelse i alt væsentligt er truffet med udgangspunkt i denne bestemmelse.

74. Som ovenfor anført er artikel 17 i bilag VIII til vedtægten en af de bestemmelser i vedtægten, der regulerer den retlige ordning for efterladtepension.

75. Vedtægtens artikel 79 giver tjenestemandens efterladte ægtefælle ret til at modtage en sådan pension med forbehold af de betingelser, der er fastsat i kapitel 4 i bilag VIII til vedtægten, som indeholder artikel 17, der kræver, at ægteskabet har bestået i mindst et år.

76. Endvidere kræves det ifølge vedtægtens artikel 1d, stk. 1, andet afsnit, at ægteskabslignende forhold behandles på lige fod med ægteskab, forudsat at samtlige betingelser i artikel 1, stk. 2, i bilag VII til vedtægten er opfyldt, hvoraf de to omhandler et officielt registreret partnerskab, og at parret ikke har mulighed for at indgå ægteskab.

77. Da Kommissionen vurderede appellantens ansøgning om tildeling af efterladtepension ved anvendelse af disse bestemmelser, fandt den, at selv om den berørte person ganske vist havde status af efterladt ægtefælle i betragtning af ægteskabet med den afdøde tjenestemand, var betingelsen om varigheden af dette ægteskab ikke opfyldt. Endvidere kunne den ikke tage hensyn til et samlivsforhold på over 20 år, idet betingelsen om sidestilling af et ægteskabslignende forhold med ægteskab, som er fastsat i artikel 1, stk. 2, litra c), nr. iv), i bilag VII til vedtægten, og som kræver, at parret ikke har mulighed for at indgå ægteskab i en medlemsstat, ikke var opfyldt.

78. Det skal i henseende til rækkevidden af Domstolens efterprøvelse fremhæves, at appellanten ikke har foreholdt Kommissionen, at den i den foreliggende sag anlagde et urigtigt skøn. Han har alene hævdet, at Kommissionens pågældende negative afgørelse var ulovlig, eftersom den var baseret på en forskrift, der i sig selv var ulovlig.

79. Under dække af to formelt adskilte klagepunkter har appellanten nærmere bestemt nedlagt påstand om, at artikel 17 i bilag VIII til vedtægten er ulovlig på grund af en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet eller af princippet om forbud mod forskelsbehandling, idet der i stævningen i denne forbindelse henvises til chartrets artikel 21 og til artikel 2 i direktiv 2000/78.

80. Chartrets artikel 21, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Enhver forskelsbehandling på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder, seksuel orientering eller ethvert andet forhold er forbudt.«

21 – Dom af 27.10.2016, ECB mod Cerafogli (T-787/14 P, EU:T:2016:633).

81. Appellanten har ikke præciseret grunden til den pågældende forskelsbehandling i den foreliggende sag, men det kan udledes af hans skriftlige indlæg, at denne forskelsbehandling består i den retlige karakter af tilknytningen mellem partnerne i et par, hvilket er et begreb, der ikke optræder blandt forholdene på førnævnte liste, der ganske vist ikke er udtømmende, idet den afsluttes med formuleringen »eller ethvert andet forhold«.

82. Under alle omstændigheder må det konstateres, at det fremgår af udsagnene i stævningen såvel som i bemærkningerne til Rådets interventionsindlæg, at appellanten klart har sået tvivl om foreneligheden af artikel 17 i bilag VIII til vedtægten med det almindelige princip om ligebehandling. Også Kommissionen og Rådet har til deres forsvar udtrykt sig med udgangspunkt i ligebehandling generelt.

83. Ligebehandlingsprincippet er et af EU-rettens almindelige principper, hvis grundlæggende karakter er knæsat i chartrets artikel 20, som i medfør af artikel 6, stk. 1, TEU har samme juridiske værdi som traktaterne. Som det fremgår af chartrets artikel 51, stk. 1, er bestemmelserne i chartret rettet til bl.a. Unionens institutioner, der derfor er forpligtede til at overholde de rettigheder, der fremgår af chartret [22].

84. I den foreliggende sag har appellanten gjort gældende, at ligebehandlingsprincippet, jf. chartrets artikel 20, er blevet tilsidesat i to henseender.

a) Forskelsbehandling af samlevende par

85. Det skal indledningsvis fremhæves, at situationers sammenlignelighed skal vurderes i lyset af indholdet af og formålet med den EU-retsakt, der indfører den pågældende sondring [23].

86. Indholdet af og formålet med den efterladtepension, som er fastsat i bl.a. artikel 17, stk. 1, i bilag VIII til vedtægten, er at yde den længstlevende ægtefælle en erstatningsindkomst til delvis kompensation for tabet af den afdøde ægtefælles indkomst [24].

87. Appellanten har anført, at der er tale om sammenlignelige situationer for henholdsvis et par i et stabilt og langvarigt samlivsforhold, hvor den ene samlever bidrager økonomisk til den anden, og et par, som er gift eller har indgået et partnerskab, som ikke er ægteskab, idet den manglende tildeling af efterladtepension til den efterladte samlever udgør en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

88. Appellanten har i denne henseende gjort gældende, at formålet med efterladtepensionen bør belyses ved at foretage en analyse ex post af parret og ikke ex ante, sådan som de øvrige parter har anført, hvilket vil gøre det muligt at konstatere, at en overlevende samlever på den anden samlevers dødsdag befinder sig i nøjagtig samme situation som en efterladt ægtefælle, nemlig i en situation, hvor en person i årevis har nydt godt af sin samlevers indtægt og nu pludselig berøves denne indtægt.

89. Denne indskrænkende fortolkning af formålet med efterladtepensionen, som bevidst anlægges efter en udelukkende økonomisk tilgang til den situation, der først vurderes på tjenestemandens dødsdag, afspejler ikke den nøjagtige ratio legis af artikel 17, stk. 1, i bilag VIII til vedtægten.

22 – Jf. dom af 19.9.2013, fornyet prøvelse af dom Kommissionen mod Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, præmis 39). Det skal tilføjes, at appellantens henvisning til direktiv 2000/78, som på området for beskæftigelse og erhverv udtrykker det almindelige ligebehandlingsprincip, er irrelevant i den foreliggende sag, som omhandler en tvist om en vedtægtsbestemmelses lovlighed.

23 – Jf. dom af 1.3.2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats m.fl. (C-236/09, EU:C:2011:100, præmis 29).

24 – Jf. dom af 21.10.2009, Ramaekers-Jørgensen mod Kommissionen (F-74/08, EU:F:2009:142, præmis 53), og af 1.7.2010, Mandt mod Parlamentet (F-45/07, EU:F:2010:72, præmis 88).

90. Det følger af denne tekst, sammenholdt med vedtægtens øvrige relevante bestemmelser, at tildelingen af efterladtepensionen ikke er underlagt betingelser om midler og/eller formue, som skal karakterisere den efterladte ægtefælles manglende evne til at dække sine behov og således påvise vedkommendes tidligere økonomiske afhængighed af den afdøde ægtefælle.

91. En tildelt efterladtepension skal kompensere for tabet af en solidaritet, der udspringer af de retlige forpligtelser, der påhviler begge parter i et par, fra de indgår deres parforhold, og som består derefter. Det bør i denne henseende bemærkes, at artikel 26 i bilag VIII til vedtægten bestemmer, at når den længstlevende ægtefælle gifter sig igen, ophører vedkommendes ret til efterladtepension, hvilket ikke vil være tilfældet, hvis den nævnte ægtefælle indgår i et samlivsforhold (eller et registreret partnerskab), uanset dettes varighed eller stabilitet.

92. Denne solidaritet eksisterer naturligvis i et ægteskab, som er den eneste form for registreret parforhold, som er fælles for alle Unionens medlemsstater [25], og hvis indhold er af en vis universel karakter [26], idet ægteskabet primært har til formål at ordne personlige, økonomiske og formuerelaterede forpligtelser mellem ægtefællerne, så længe parforholdet varer. Ægteskabet giver med dette for øje ægtefællerne gensidige rettigheder og forpligtelser, hvilket navnlig kommer til udtryk ved, at de har pligt til at hjælpe og/eller bidrage til ægteskabets udgifter, og desuden pålægger dem en økonomisk solidaritet over for tredjemand vedrørende husholdningsgæld. Endvidere er ægteskabet underlagt strenge registreringsformalia.

93. Selv om anerkendelsen af det registrerede partnerskab, som ikke er ægteskab, er kendetegnet ved uensartet national lovgivning, er det muligt at hævde, at det nævnte partnerskab også svarer til en retlig ordning for et parforhold, som er underlagt en vis formel tilgang, der omfatter rettigheder og forpligtelser for partnerne, hvilket unægtelig gør ordningen sammenlignelig med ægteskabelig status.

94. Til gengæld falder et faktisk eller papirløst parforhold, herunder samlivsforhold [27], uden for definitionen af enhver juridisk bindende ramme for par, som har valgt en sådan samlivsform, og medfører derfor ikke retlige eller formuemæssige konsekvenser for forholdet mellem samleverne. Bestemmelsen af arten af disse konsekvenser, som i givet fald kunne være udtryk for en faktisk solidaritet mellem de samlevende, afhænger alene af disses vilje og valg, idet samlivet ikke er formaliseret overhovedet.

95. Appellanten har henvist til de belgiske retsinstansers doktrin og afgørelser, hvori man anerkender eksistensen af naturlige forpligtelser mellem samlevere, som kan blive til civilretlige forpligtelser. Bortset fra det forhold, at Unionens retsinstanser i forbindelse med vurderingen af sammenligneligheden af de berørte personers situationer skal tage hensyn til de opfattelser, der gælder på hele EU's område og ikke kun i en enkelt medlemsstat [28], viser det eksempel fra retspraksis, som appellanten har henvist til, at ændringen af en naturlig forpligtelse, som kun er bindende for samvittigheden, til en civilretlig og juridisk forpligtelse alene afhænger af en af de samlevendes ensidige frivillige forpligtelse.

96. Det er efter min opfattelse heller ikke relevant at henvise til dom af 1. april 2008, Maruko (C-267/06, EU:C:2008:179), om fortolkningen af artikel 1 og 2 i direktiv 2000/78 i henseende til tysk ret, hvorefter der tildeles enkepension til par, som har indgået et registreret partnerskab, som ikke er ægteskab, med et lavere beløb end den pension, der tildeles gifte par. Sammenligningen vedrørte på den ene side situationen for to personer af samme køn, som ikke har adgang til ægteskab, og som

25 – Jf. dom af 6.5.2014, Forget mod Kommissionen (F-153/12, EU:F:2014:61, præmis 29).

26 – Jf. i denne retning dom af 5.10.2009, Kommissionen mod Roodhuijzen (T-58/08 P, EU:T:2009:385, præmis 75).

27 – Artikel 515-8 i code civil (den franske civillovbog) bestemmer, at et samlivsforhold er et faktisk parforhold, der er kendetegnet ved et stabilt og varigt samliv mellem to personer af forskelligt køn eller samme køn, som lever som par.

28 – Jf. i denne retning dom af 31.5.2001, D og Sverige mod Rådet (C-122/99 P og C-125/99 P, EU:C:2001:304, præmis 49).

lever i et registreret partnerskab, som ikke er ægteskab, og på den anden side situationen for et gift par, mens sammenligningen i den foreliggende sag vedrører situationen for to personer i et papirløst parforhold og situationen for et gift par eller et par, som ikke har adgang til ægteskab, men som har indgået et officielt registreret partnerskab.

97. Det skal påpeges, at Domstolen i præmis 75 i dom af 15. april 2010, Gualtieri mod Kommissionen (C-485/08 P, EU:C:2010:188), anførte, at selv om de faktiske samlivsforhold i visse henseender kunne udvise lighedstræk med de lovregulerede parforhold som f.eks. ægteskabet, kan disse lighedstræk ikke nødvendigvis medføre, at disse to former for samliv ligestilles.

98. I Menneskerettighedsdomstolens dom af 3. april 2012, Van der Heidjen mod Nederlandene (CE:ECHR:2012:0403JUD004285705, § 69), blev der endvidere anført følgende: »Marriage confers a special status on those who enter into it; the right to marry is protected by Article 12 of [konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4.11.1950] and gives rise to social, personal and legal consequences (see, mutatis mutandis, [Menneskerettighedsdomstolens dom af 29.4.2008, Burden mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:2008:0429JUD001337805, § 63, og af 2.11.2010, Şerife Yiğit mod Tyrkiet, CE:ECHR:2010:1102JUD000397605, § 72]). Likewise, the legal consequences of a registered partnership set it apart from other forms of cohabitation. Rather than the length or the supportive nature of the relationship, what is determinative is the existence of a public undertaking, carrying with it a body of rights and obligations of a contractual nature.«

99. Under disse omstændigheder er det min opfattelse, henset til formålet med efterladtepension som fremhævet og præciseret ovenfor, at de situationer, som appellanten har sammenholdt, ikke er sammenlignelige, idet de faktiske samlivsforhold og de lovregulerede samlivsforhold, uanset om der er tale om ægteskab eller registreret partnerskab, som ikke er ægteskab, udviser en uomgængelig forskel af retlig karakter. Forskelsbehandling vil derfor ikke kunne føre til den konklusion, at ligebehandlingsprincippet er blevet tilsidesat.

100. Denne konklusion lukker imidlertid ikke diskussionen om anbringendet om ulovlighedsindsigelsen vedrørende artikel 17 i bilag VIII til vedtægten for så vidt angår en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

b) Forskelsbehandling af par, hvis ægteskab har varet mindre end et år

101. Appellanten har i sin stævning kritiseret betingelsen om den for tildelingen af efterladtepension nødvendige varighed af parforholdet, idet han har påberåbt sig den »vilkårlige og uegnede« karakter af kriteriet om, at ægteskabet eller partnerskabet, som ikke er ægteskab, skal have varet mindst et år.

102. Denne argumentation skal placeres i tvistens faktiske og retlige baggrund, nemlig den omstændighed, at appellanten havde været gift i over 11 måneder med den afdøde tjenestemand, og at Kommissionens afgørelse om afslag på anmodningen om tildeling af efterladtepension var begrundet i ægteskabets utilstrækkelige varighed, nemlig mindre end et år, og i afvisningen af at tage varigheden af det forudgående samlivsforhold i betragtning.

103. I den foreliggende sag kan situationen for et par, der har været gift i mere end et år, og situationen for et par, der har været gift i mindre end et år, uanset om der forud herfor har bestået et samlivsforhold, betragtes som sammenlignelige, henset til formålet med efterladtepensionen, idet jeg bemærker, at det ikke kræves, at de berørte situationer er identiske [29].

29 – Jf. i denne retning dom af 10.5.2011, Römer (C-147/08, EU:C:2011:286, præmis 42).

104. I begge tilfælde er der tale om par, der offentligt har indgået en forpligtelse, som *på selve datoen for indgåelsen af ægteskabet* giver hver af ægtefællerne et sæt specifikke rettigheder og forpligtelser over for hinanden og over for tredjemand, som udspringer af en retlig solidaritet, hvilket betyder, at der er en tilstrækkelig lighed mellem situationerne i henseende til den omhandlede ydelse.

105. Kan en sondring mellem disse to persongrupper, som befinder sig i sammenlignelige situationer, begrundes objektivt?

106. Det bemærkes i denne forbindelse, at chartrets artikel 52, stk. 1, tillader begrænsninger i udøvelsen af de af chartret anerkendte rettigheder og friheder, forudsat at disse begrænsninger er fastlagt i lovgivningen, at de respekterer disse rettigheders og friheders væsentligste indhold, og at de under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige samt faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

107. Det følger af denne artikel, at en begrænsning i udøvelsen af retten til ligebehandling for at kunne anses for at være i overensstemmelse med EU-retten under alle omstændigheder skal opfylde tre betingelser [30], nemlig at begrænsningen skal være fastlagt i lovgivningen, skal forfølge et mål af almen interesse og ikke må være urimelig i den forstand, at den skal være nødvendig og svare til det forfulgte mål, og at »det væsentligste indhold«, dvs. selve substansen, af den pågældende rettighed eller frihed ikke må tilsidesættes.

1) Retsgrundlag

108. Begrænsningen skal være »fastlagt i lovgivningen«. Den omhandlede foranstaltning skal med andre ord have udtrykkelig hjemmel [31], hvilket i den foreliggende sag ikke volder vanskeligheder, idet det er fastsat i artikel 17, stk. 1, i bilag VIII til vedtægten, at betingelsen for tildeling af efterladtepension er, at den længstlevende ægtefælle har været gift med tjenestemanden i mindst et år på tidspunktet for dennes død. Denne tekst opfylder i øvrigt kravene om tilgængelighed, klarhed og forudsigelighed i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, så lovens adressater kan tilpasse deres adfærd [32].

2) Mål af almen interesse

109. Det bemærkes, at når der er tale om en EU-retsakt, påhviler det EU-lovgiver at godtgøre eksistensen af de objektive kriterier, der er fremført som begrundelse for forskelsbehandling, og at forelægge Domstolen de oplysninger, som er nødvendige til efterprøvelse af, at der er anvendt sådanne kriterier [33].

30 – Jf. dom af 9.11.2010, Volker und Markus Schecke og Eifert (C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 56-72).

31 – Jf. i denne retning dom af 1.7.2010, Knauf Gips mod Kommissionen (C-407/08 P, EU:C:2010:389, præmis 91), og af 17.10.2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, præmis 35).

32 – Jf. i denne retning dom af 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk m.fl. (C-465/00, C-138/01 og C-139/01, EU:C:2003:294, præmis 77), generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255, punkt 93-100) og generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:401, punkt 43).

33 – Jf. dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 47), og af 17.10.2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 78).

110. Det må konstateres, at vedtægten som sådan hverken præciserer eller indikerer det underliggende formål med artikel 17 i bilag VIII hertil. Vedtægtens artikel 1d, stk. 6, bestemmer i generelle vendinger, at »[d]a princippet om ligebehandling og princippet om proportionalitet skal overholdes, skal enhver fravigelse fra dette princip begrundes objektivt og rimeligt og under henvisning til legitime målsætninger af almen interesse inden for rammerne af personalepolitikken« [34].

111. Denne omstændighed udelukker imidlertid ikke, at der af den pågældende foranstaltnings generelle kontekst kan udledes et sådant formål med henblik på at føre retslig kontrol med dens gyldighed samt med, at midlerne til at opfylde det pågældende formål er hensigtsmæssige og nødvendige [35].

112. I deres skriftlige indlæg og i retsmødet har Kommissionen og Rådet i denne henseende redegjort for nødvendigheden af at undgå svig i form af proformaægteskaber for således at opretholde ligevægten i pensionsordningen, undgå urimelige administrative byrder i forbindelse med sagsbehandlingen i strid med princippet om god forvaltningsskik, navnlig med hensyn til vurderingen af faktiske beviser, og derved garantere ligebehandlingen af tjenestemændene.

113. Disse forskellige målsætninger kan anses for at være mål af almen interesse, dvs. legitime, som er anerkendt af Unionen, og de skal derfor underkastes Domstolens proportionalitetskontrol, jf. chartrets artikel 52.

3) Proportionalitetskontrol

114. Ifølge fast retspraksis hører proportionalitetsprincippet til EU-rettens almindelige grundsætninger. Dette princip kræver, at foranstaltningerne er egnede til at nå de legitime mål, der forfølges med den omhandlede lovgivning, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål [36], hvilket forudsætter, at der, såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal vælges den mindst bebyrdende foranstaltning, og at de byrder, som pålægges, ikke må være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål [37].

i) Hensigtsmæssighed

115. Det skal undersøges, om den omtvistede bestemmelse er egnet til at bidrage til at sikre opfyldelsen af de tidligere opregnede mål af almen interesse.

34 – Det er muligt at henvise til 31. betragtning til forordning nr. 723/2004 med den mildt sagt upræcise ordlyd: »Baggrunden for de nuværende bestemmelser om invalidepension og efterladtepension er ændret, siden de blev vedtaget, og de bør derfor ajourføres og forenkles«. Jeg gør opmærksom på, at denne betragtning afspejles i syvende betragtning, hvor det anføres, at »[p]rincippet i EF-traktaten om ikke-forskelsbehandling bør overholdes, hvilket nødvendiggør en udbygning af personalepolitikken vedrørende lige muligheder for alle uden hensyn til køn, handicap, alder, race, etnisk oprindelse, seksuel orientering og civilstand«, og at begge udsagn præciseres i ottende betragtning, ifølge hvilken »[t]jenestemænd, som lever i et ægteskabslignende forhold, der af en medlemsstat er anerkendt som et fast partnerskab, men som ikke efter lovgivningen har adgang til at indgå ægteskab, bør have de samme rettigheder som ægtepar«.

35 – Jf. i denne retning, for så vidt angår princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder, dom af 16.10.2007, Palacios de la Villa (C-411/05, EU:C:2007:604, præmis 56 og 57), af 12.1.2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, præmis 49), og af 6.11.2012, Kommissionen mod Ungarn (C-286/12, EU:C:2012:687, præmis 58).

36 – Jf. dom af 18.11.1987, Maizena m.fl. (137/85, EU:C:1987:493, præmis 15), af 12.11.1996, Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-84/94, EU:C:1996:431, præmis 57), af 10.12.2002, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 122), af 8.4.2014, Digital Rights Ireland m.fl. (C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 46), og af 16.6.2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 67).

37 – Jf. dom af 11.7.1989, Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, præmis 21), af 12.7.2001, Jippes m.fl. (C-189/01, EU:C:2001:420, præmis 81), og af 9.3.2010, ERG m.fl. (C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 86); jf. ligeledes i denne retning dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 91).

116. I forbindelse med denne vurdering har Kommissionen og Rådet anført, at der bør tages hensyn til, at EU-lovgiver indrømmes et vidt skøn for så vidt angår tilrettelæggelsen af velfærdssystemet for Unionens tjenestemænd [38]. Anerkendelsen af en sådan skønsbeføjelse indebærer, at det skal kontrolleres, at det middel, der er valgt med henblik på opfyldelsen af det forfulgte formål, ikke er åbenbart uegnet eller urimeligt [39].

117. Domstolen har imidlertid udtalt, at denne skønsbeføjelse ikke kan have til virkning, at gennemførelsen af princippet om forbud mod forskelsbehandling gøres illusorisk, hvilket nødvendigvis gælder for ligebehandlingsprincippet [40]. Domstolen har ligeledes anført, at en national lovgivning kun kunne anses for egnet til at sikre gennemførelsen af det påberåbte mål, hvis den faktisk forfulgte målet hermed på en konsekvent og systematisk måde [41].

118. I den foreliggende sag kan der rejses tvivl i denne henseende, hvis man ser på den situation, hvor en ægtefælle uventet dør, f.eks. som følge af en ulykke, efter 11 måneder og 29 dages ægteskab, og hvor den efterladte ægtefælle berøves sin efterladtepension, mens den nævnte pension i modsat fald ville tilfalde den partner, som har indgået et ægteskab med en alvorligt syg tjenestemand, som dør 12 måneder senere.

119. Denne indbyrdes tilnærmelse mellem situationer afslører svagheden ved en bestemmelse, som udelukkende hviler på et tidsmæssigt kriterium med automatisk og blind anvendelse af en skarp tidsfrist.

120. Der kan endvidere også rejses tvivl ud fra en konkret analyse af de fremførte formål med forskelsbehandling og navnlig det første af disse vedrørende bekæmpelse af svig, som de tre andre er tæt knyttet til eller endog udspringer af.

121. Det er nemlig vigtigt at afgrænse begrebet »svig«, som det anvendes af Kommissionen og Rådet, der har brugt udtrykket »arveaftale«, et begreb, der som udgangspunkt kun vedrører arveregler, eller »proformaægteskab«, der er et bredere konnoteret begreb. Tanken er angiveligt ved hjælp af ægteskabets varighed at forebygge risikoen for, at ægteskab i højere grad indgås med det formål at nyde godt af økonomiske ydelser end at sikre »et samlivsforhold«.

122. Det er spørgsmålet, hvilken konkret situation Kommissionen og Rådet således har forestillet sig. Udtrykket »proformaægteskab« henviser til udtrykket »ufuldbyrdet ægteskab«, som jævnligt benyttes til at betegne et fiktivt parforhold, som alene er motiveret af muligheden for, at den ene ægtefælle herigennem kan få opfyldt sit ønske om at opnå den anden ægtefælles nationalitet. Dette kortvarige interessefællesskab mellem to personer uden følelsesmæssige bånd mellem sig gør sig ikke gældende i den foreliggende sag.

123. Den eneste situation, der er praktisk mulig at forestille sig, er, når et par, som har eller ikke har indgået aftale om ægteskab, træffer den beslutning at indgå ægteskab, efter at der er opstået en væsentlig forringelse af helbredstilstanden hos den ægtefælle, der er tjenestemand.

38 – Jf. dom af 29.11.2006, Campoli mod Kommissionen (T-135/05, EU:T:2006:366, præmis 72). I øvrigt har Domstolen i forbindelse med fortolkningen af artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78 i anledning af nogle præjudicielle forelæggelser præciseret, at medlemsstaterne har en vid skønsmargen i valget af de midler, der kunne sikre opfyldelsen deres socialpolitiske mål.

39 – Jf. dom af 26.9.2013, Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, præmis 58), og af 15.4.2010, Gualtieri mod Kommissionen (C-485/08 P, EU:C:2010:188, præmis 72). Under lignende faktiske omstændigheder vedrørende forskelsbehandling i forbindelse med udbetaling af en social ydelse anførte Menneskerettighedsdomstolen ganske vist i sin dom af 11.6.2002, Willis mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2002:0611JUD003604297), at de kontraherende stater havde en vis skønsmargen til bestemmelse af, om og i hvilket omfang forskellene mellem situationerne i andre lignende henseender begrundede en forskelsbehandling, men den kontrollerede alligevel, om forskelsbehandlingen i den forelagte sag manglede en »»objective and reasonable justification«, that is if it does not pursue a »legitimate aim« or if there is not a »reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised««.

40 – Jf. dom af 5.3.2009, Age Concern England (C-388/07, EU:C:2009:128, præmis 51).

41 – Jf. i øvrigt, for så vidt angår kravet om konsekvens, principiel dom af 10.3.2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, præmis 55), og af 23.12.2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, præmis 65). Jf. særligt, for så vidt angår direktiv 2000/78, dom af 12.1.2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, præmis 53), og af 26.9.2013, HK Danmark (C-476/11, EU:C:2013:590, præmis 67).

124. Tanken om, at man kan betegne et sådant ægteskab som et proformaægteskab, forekommer mig meget tvivlsom og på en vis måde malplaceret, som en fornægtelse af selve meningen med ægteskabet. Der er i en sådan situation tale om to personer, som allerede lever i et parforhold, og som ønsker at befæste deres forpligtelse ved at tilvælge ægteskabelig status, idet de herved blot følger de kraftige incitamenter, der gives i vedtægtens bestemmelser, ifølge hvilke ægteskabelig status tydeligt gives fortrin. Under disse omstændigheder savner frygten for et ægteskab, som ikke er reelt motiveret af ønsket om et »samlivsforhold«, ethvert grundlag, idet samlivsforholdet fandtes inden registreringen heraf.

125. Valget af ægteskabelig status indebærer nødvendigvis og under alle omstændigheder en formuemæssig dimension og knytter sig til et ønske om retssikkerhed og maksimal beskyttelse af ægtefællen under og efter ægteskabet. Det forhold, at dette valg kan blive truffet efter en foruroligende besked om ægtefællens helbredstilstand, er ikke kendetegnende for svig, men bekræfter styrken i det bånd, der forener to personer, som indgår en forpligtelse, hvis udløbsdato aldrig med sikkerhed kendes på forhånd, uanset hvor alvorlig den sygdom er, som har ramt den ene partner og nu ægtefælle. Heri ligger der efter min opfattelse på ingen måde en fordrejning af ægteskabet, sådan som Kommissionen og Rådet har hævdet.

126. I øvrigt er den på sin vis »forsinkende virkning« af kravet om en varighed af ægteskabet på et år for at kunne få tildelt efterladtepension direkte uforenelig med ægteskabets retlige karakter, idet ægteskabet får retsvirkninger, så snart det er indgået. Kommissionen og Rådet har kraftigt fremhævet, at forskelsbehandlingen ifølge vedtægten af ægtefæller og samlevende hviler på en »forskel i familielivet, som udspringer af de berørte personers bevidste valg«, idet den ægteskabelige status med de deraf følgende retlige og økonomiske forpligtelser for ægtefællerne nødvendigvis adskiller sig fra et simpelt papirløst parforhold i henseende til formålet med efterladtepensionen.

127. Det konstateres, at appellanten og fru N den 9. maj 2014 tilvalgte denne ægteskabelige status, som øjeblikkelig afføder den retlige ramme, som disse institutioner har påberåbt sig som en objektiv begrundelse for forskelsbehandling. Hvis det i denne type sag ikke var, fordi der lå en smertefuld menneskelig virkelighed bag, sådan som appellantens situation tydeligt viser, ville det være fristende at dvæle ved ironien i en situation, hvor Kommissionen og Rådet gemmer sig bag begrebet »proformaægteskab« for at afvise ansøgningen om tildeling af efterladtepension, efter at de i forbindelse med sammenlignelighedstesten i henseende til formålet med den nævnte pension havde foreholdt appellanten, at han ikke havde valgt den ægteskabelige status.

128. Under disse omstændigheder forekommer foranstaltningen mig åbenbart uhensigtsmæssig med henblik på at realisere målet om bekæmpelse af svig, idet samme konklusion bør drages for de øvrige begrundelser, som blot følger heraf.

129. Selv om det antages, at der kan foretages en særskilt vurdering af den begrundelse for foranstaltningens legitimitet, der vedrører beskyttelsen af pensionsordningens økonomiske ligevægt, må det konstateres, at risikoen for at ødelægge en sådan ligevægt i mangel af den omhandlede forskelsbehandling på ingen måde er blevet fastslået, endsige forklaret, af hverken Kommissionen eller Rådet. Endvidere fremgår det af Domstolens praksis, at budgetmæssige overvejelser, som er rent økonomiske, ikke alene kan udgøre et legitimt formål, der kan begrunde en undtagelse fra det almindelige princip om ligebehandling og forbuddet mod forskelsbehandling [42].

42 – Jf. dom af 19.6.2014, Specht m.fl. (C-501/12 – C-506/12, C-540/12 og C-41/12, EU:C:2014:2005, præmis 77), og af 11.11.2014, Schmitzer (C-530/13, EU:C:2014:2359, præmis 41); jf. i samme retning, for så vidt angår ligebehandling af mænd og kvinder, dom af 17.6.1998, Hill og Stapleton (C-243/95, EU:C:1998:298, præmis 40), af 6.4.2000, Jørgensen (C-226/98, EU:C:2000:191, præmis 39), af 23.10.2003, Schönheit og Becker (C-4/02 og C-5/02, EU:C:2003:583, præmis 85), og af 21.7.2011, Fuchs og Köhler (C-159/10 og C-160/10, EU:C:2011:508, præmis 74).

ii) Nødvendighed

130. Hvis Domstolen skulle finde, at betingelsen om et års ægteskab er åbenbart hensigtsmæssig, opstår spørgsmålet om, hvorvidt en bestemmelse som den i denne sag omhandlede var nødvendig for at nå de forfulgte mål. En foranstaltning er nødvendig, når det tilstræbte legitime mål ikke kunne være blevet nået ved hjælp af et middel, der er lige så egnet, men mindre indgribende [43]. Det må i den foreliggende sag undersøges, om der ikke findes mindre indgribende metoder til at undgå risikoen for svig, således opretholde ligevægten i pensionsordningen, undgå urimelige administrative byrder i forbindelse med sagsbehandlingen i strid med princippet om god forvaltningsskik og derved garantere ligebehandlingen af tjenestemændene.

131. Jeg vil gerne præcisere, at den valgte løsning i den foreliggende sag mildest talt er indgribende, eftersom ethvert dødsfald, der rammer en tjenestemand inden for de første 12 måneder af ægteskabet, sidestilles med en uigendrivelig formodning om svig og berøver den efterladte ægtefælle efterladtepensionen.

132. Den mindst indgribende løsning for de berørte personer ville være at give dem mulighed for at bevise, at der ikke var tale om et proformaægteskab, ved at fremlægge dokumentation for det reelle forudgående samliv, hvis varighed ville kunne bringe dem over den skæbnesvangre tærskel på 12 måneder. Det skal fremhæves, at en sådan løsning på ingen måde ville være i strid med tilgangen i forbindelse med fastlæggelse af sammenligneligheden mellem de situationer, der sammenholdes, nemlig henholdsvis lovregulerede samlivsforhold og faktiske samlivsforhold, for så vidt som den ikke sætter spørgsmålstegn ved forholdet mellem ægteskab og efterladtepension.

133. Denne mindre indgribende tilgang ville stadig ikke være uhensigtsmæssig af den grund.

134. For så vidt angår målet om at undgå urimelige administrative byrder bemærkes, at dette anbringende fra Kommissionens og Rådets side på ingen måde er underbygget af relevante taloplysninger. I sit interventionsindlæg har Rådet henvist til EU's samlede personale på over 58 000 tjenestemænd og øvrige ansatte og de over 20 000 medlemmer af pensionsordningen. Disse oplysninger er åbenbart utilstrækkelige i henseende til det spørgsmål, der er rejst i den foreliggende sag, og som alene vedrører ægteskaber af en varighed på under et år, hvorom man med rimelighed kan formode, at de kun udgør en beskeden mængde af de sager, der skal behandles, idet jeg anfører, at den procedure, vi beskæftiger os med her, så vidt jeg ved, er den første, der vedrører denne bestemte problemstilling.

135. Der er i øvrigt ikke tale om at anmode administrationen om at foretage nogen som helst undersøgelse af det berørte pars situation med vurdering af retlige spørgsmål om de berørte personers civilstand, idet den eneste kontrol, der skal foretages, angår varigheden af samlivet forud for ægteskabet, hvilket let lader sig påvise i tilfælde af et registreret partnerskab, som ikke er ægteskab, og næppe volder vanskeligheder i tilfælde af et samlivsforhold som i den foreliggende sag. Denne vurdering af ren økonomisk karakter kan ikke føre til manglende ligebehandling af tjenestemænd.

136. Det bemærkes endvidere, at selv om EU-lovgiver åbenbart har foretaget en kategorisering, har EU-lovgiver ikke udelukket, at der kan foretages en konkret individuel vurdering, som det fremgår af artikel 1, stk. 1, litra d), i bilag VII til vedtægten, hvori det bestemmes, at en tjenestemand, som ikke opfylder betingelserne for at få tildelt husstandstillæg, »ved en særlig, af grunde ledsaget, afgørelse truffet af ansættelsesmyndigheden« kan få tildelt dette, når han alligevel bærer familiemæssige byrder.

43 – Jf. i denne retning dom af 26.9.2013, Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, præmis 69).

137. Hvad endelig angår det førnævnte skøn over, om omfanget af sager om ægteskaber af mindre end ét års varighed er større end rimeligt, synes den foreslåede mindre indgribende løsning på ingen måde at kunne ødelægge den økonomiske ligevægt i pensionsordningen, hvorom Kommissionen og Rådet ikke har fremlagt præcise oplysninger, bortset fra, at antallet af bidragspligtige er langt større end antallet af ydelsesberettigede.

138. Det bemærkes, at artikel 17 i bilag VIII til vedtægten regulerer tildelingen af efterladtepension til den længstlevende ægtefælle efter en tjenestemand, der er afgået ved døden i en af de tjenesteretlige stillinger. Det er ikke urimeligt at formode, at de omhandlede situationer for de flestes vedkommende, jf. appellantens eksempel, er dem, hvori tjenestemanden afgår ved døden efter mange års udøvelse af en erhvervsaktivitet og derfor mange års indbetaling af bidrag til pensionsordningen, som ikke vil udløse udbetaling af en alderspension. Tildelingen af pension i et sådant tilfælde til den længstlevende ægtefælle, som har dokumenteret et samliv forud for ægteskabet, der kan bringe varigheden op på de 12 måneder, der kræves for at få tildelt en efterladtepension lig med 60% af alderspensionen, som den afdøde ægtefælle ville have modtaget som tjenestemand, vil ikke a priori kunne true pensionsordningens økonomiske ligevægt.

139. Det følger af ovenstående betragtninger, at den krævede minimumsvarighed af ægteskabet på 12 måneder udgør en foranstaltning, der selv under hensyn til det vide skøn, og hvad der er praktisk nødvendigt i forbindelse med håndteringen af pensionsordningen, går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de tilsigtede mål af almen interesse, som EU-lovgiver forfølger.

iii) Vidtgående indgreb i tjenestemænds rettigheder

140. Såfremt Domstolen skulle finde, at den krævede minimumsvarighed af ægteskabet på 12 måneder udgør en foranstaltning, der er hensigtsmæssig og nødvendig for at nå de forfulgte mål, ville forholdsmæssigheden heraf i snæver forstand alligevel skulle vurderes. I denne forbindelse må foranstaltninger, selv når de er egnede til og nødvendige for at nå legitime mål, ikke medføre byrder, der er uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål. Det skal med andre ord sikres, at en bestemmelse som den i denne sag omhandlede ikke fører til et overdrevent indgreb i tjenestemandens berettigede interesser[44]. I sidste ende drejer det sig om at finde en rimelig balance mellem de modstridende interesser hos tjenestemændene og deres efterladte ægtefæller, som f.eks. appellanten, og hos Unionen i forbindelse med håndteringen af pensionsordningen.

141. Det er ganske vist ubestridt, at enhver supplerende ydelse udbetalt i henhold til den nævnte ordning øger det samlede udgiftsbeløb og dermed den byrde, som ordningen udgør for EU's budget. Dette anbringende skal imidlertid nøje nuanceres ved bemærkningerne i dette forslag til afgørelse vedrørende formålet med artikel 17 i bilag VIII til vedtægten, nemlig tildeling af efterladtepension til den længstlevende ægtefælle efter en tjenestemand, der er afgået ved døden i aktiv tjeneste og dermed ikke vil modtage en alderspension, som vedkommende tjenestemand har indbetalt bidrag til.

44 – Jf. i denne retning, for så vidt angår en sag om forskelsbehandling på grund af alder i forbindelse med direktiv 2000/78, dom af 16.10.2007, Palacios de la Villa (C-411/05, EU:C:2007:604, præmis 73), og af 12.10.2010, Ingeniørforeningen i Danmark (C-499/08, EU:C:2010:600, præmis 47); jf. i øvrigt dom af 16.7.2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, præmis 123), samt generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i samme sag (EU:C:2015:170, punkt 131) og i sag Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, punkt 117), begge vedrørende Rådets direktiv 2000/43/EF af 29.6.2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (EFT 2000, L 180, s. 22).

142. Betingelsen om en varighed af ægteskabet på et år medfører automatisk udelukkelse af en hel gruppe af efterladte ægtefæller fra at være omfattet af vedtægtens bestemmelser, selv om de kunne have haft et samliv på flere årtier med den afdøde tjenestemand, jf. appellantens eksempel, hvilket svarer til en indirekte, men faktisk deltagelse i betalingen af bidragene til pensionsordningen. Et så alvorligt indgreb i en hel gruppes interesser er fuldstændig uforholdsmæssigt i forhold til det mål, der forfølges med ægteskabets minimumsvarighed, som primært tilsigter at hindre visse personers misbrug af en social ydelse, hvilket tydeligvis er en sjælden situation.

143. Der sker således et vidtgående indgreb i tjenestemændenes og deres efterladte ægtefællers legitime interesser, hvilket fører til den konklusion, at der foreligger en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet som fastsat i chartrets artikel 20.

144. Da den pågældende begrænsning efter min opfattelse hverken er nødvendig eller svarer til de forfulgte mål, er det ikke nødvendigt at undersøge, om »det væsentligste indhold«, dvs. selve substansen, af den pågældende rettighed er blevet tilsidesat.

145. Det følger heraf, at betingelsen om, at den længstlevende ægtefælle har været gift med tjenestemanden i mindst et år på tidspunktet for dennes død, som ifølge artikel 17, stk. 1, i bilag VIII til vedtægten kræves opfyldt med henblik på tildelingen af efterladtepension, ikke bør finde anvendelse i den foreliggende sag.

146. Da ulovlighedsindsigelsen vedrørende artikel 17, stk. 1, i bilag VIII til vedtægten er støttet på den ovennævnte betydning, bør den omtvistede afgørelse annulleres.

147. Det bemærkes endvidere, at det ifølge artikel 266 TEUF tilkommer den institution, fra hvilken en annulleret retsakt hidrører, at træffe de foranstaltninger, som opfyldelsen af Domstolens dom indebærer.

3. Erstatningspåstanden

148. Ifølge retspraksis skal tre betingelser være opfyldt, for at Unionen kan ifalde ansvar, nemlig at den adfærd, som institutionerne hævdes at have udvist, er retsstridig, at den påberåbte skade foreligger, og at der foreligger årsagsforbindelse mellem adfærden og den påberåbte skade, idet det påhviler appellanten at bevise, at disse betingelser er opfyldt [45].

149. I den foreliggende sag har appellanten nedlagt påstand om tildeling af 5 000 EUR i erstatning for den ikke-økonomiske skade, som han har lidt som følge af den afgørelse, der på grund af forskelsbehandling var ulovlig, og hvorved han fik afslag på tildeling af efterladtepension i en meget smertefuld situation. Appellanten har således påberåbt sig den samme ulovlighed som begrundelse for sin erstatningspåstand som for sin annullationspåstand.

150. For så vidt som det er blevet konkluderet, at ulovlighedsindsigelsen vedrørende artikel 17 i bilag VIII til vedtægten er begrundet i en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, som er fastsat i chartrets artikel 20, foreslår jeg, at erstatningspåstanden tages til følge, idet det erklæres, at en annullation af den omtvistede afgørelse udgør en tilstrækkelig erstatning for enhver ikke-økonomisk skade, som appellanten kan have lidt i den foreliggende sag.

45 – Jf. dom af 1.6.1994, Kommissionen mod Brazzelli Lualdi m.fl. (C-136/92 P, EU:C:1994:211, præmis 42), og af 12.7.2011, Kommissionen mod Q (T-80/09 P, EU:T:2011:347, præmis 42).

VI. Sagsomkostninger

151. I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostninger, såfremt appellen tages til følge, og Domstolen selv endeligt afgør sagen.

152. I overensstemmelse med dette reglements artikel 138, stk. 1, som i medfør af reglementets artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

153. I den foreliggende sag har appellanten, efter at Domstolen overtog sagen, nedlagt påstand om, at han gives medhold i påstandene for første instans, herunder påstanden om, at indstævnte – i den foreliggende sag Kommissionen – tilpligtes at betale sagsomkostningerne. Han har således ikke nedlagt påstand om, at Rådet eller Kommissionen tilpligtes at betale hans omkostninger i forbindelse med appellen.

154. Da Kommissionen har tabt sagen, bør det i overensstemmelse med appellantens påstand herom pålægges den at bære sine egne omkostninger for begge instanser og at betale de omkostninger, som appellanten har afholdt i forbindelse med sagen i første instans, idet appellanten bærer sine egne omkostninger i forbindelse med appelsagen. Rådet bærer alle sine egne omkostninger.

VII. Forslag til afgørelse

155. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

»1) Den Europæiske Unions Rets dom af 3. maj 2018, HK mod Kommissionen (T-574/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:252), ophæves.

2) Artikel 17, stk. 1, i bilag VIII til vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union er ugyldig, for så vidt som det heri bestemmes, at den længstlevende ægtefælle skal have været gift i mindst et år for at kunne få tildelt efterladtepension, hvilket er en tilsidesættelse af den ret til lighed for loven, som er fastsat i artikel 20 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

3) Europa-Kommissionens afgørelse om afslag på at tildele appellanten efterladtepension annulleres.

4) Kommissionen bærer sine egne omkostninger for begge instanser og betaler de omkostninger, som appellanten har afholdt i forbindelse med sagen i første instans, idet appellanten bærer sine egne omkostninger i forbindelse med appelsagen, og Rådet for Den Europæiske Union bærer alle sine egne omkostninger.«