Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. PIKAMÄE
van 29 juli 2019[1]

Zaak C-460/18 P

HK
tegen

Raad en Europese Commissie

„Hogere voorziening – Openbare dienst – Pensioenen – Overlevingspensioen – Artikel 17 van bijlage VIII bij het Statuut – Voorwaarden voor toekenning – Begrip ‚overlevende echtgenoot' – Voorwaarde betreffende de duur van het huwelijk – Partnerschap buiten het huwelijk – Feitelijke samenleving – Gelijke behandeling – Evenredigheid – Artikelen 20 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie"

1. Met de onderhavige hogere voorziening verzoekt rekwirant om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 3 mei 2018, HK/Commissie (T-574/16, niet gepubliceerd, EU:T:2018:252; hierna: „bestreden arrest"), houdende verwerping van zijn op een exceptie van onwettigheid van artikel 17 van bijlage VIII bij het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie (hierna: „Statuut") gegronde beroep tot nietigverklaring van het besluit waarbij de Commissie hem op grond van die bepaling het genot van een overlevingspensioen heeft geweigerd, omdat hij minder dan een jaar met de overleden ambtenaar was gehuwd en er geen rekening is gehouden met de eraan voorafgaande periode van feitelijke samenwoning.

2. De onderhavige zaak stelt niet alleen de klassieke problematiek van de motivering van de arresten van het Gerecht aan de orde, maar biedt het Hof daarnaast ook de gelegenheid zich voor het eerst uit te spreken over de verenigbaarheid van artikel 17 van bijlage VIII bij het Statuut met het in artikel 20 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") neergelegde algemene beginsel van gelijke behandeling, gelet op de situatie van enerzijds ongehuwd samenwonende paren, en anderzijds paren die op het tijdstip van overlijden van de echtgenoot-ambtenaar minder dan een jaar gehuwd waren en paren die de vereiste duur zouden bereiken indien de eraan voorafgaande periode van samenleving in aanmerking zou worden genomen.

3. Deze kwestie, die een onmiskenbare maatschappelijke dimensie heeft, is uiteraard van groot belang voor alle leden van de Europese openbare dienst.

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

I. Toepasselijke bepalingen

4. Het Statuut is opgenomen in de bijlage bij verordening nr. 31 (EEG)/11 (EGA) tot vaststelling van het statuut van de ambtenaren en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie [2]. Deze verordening is herhaaldelijk gewijzigd, onder meer in 2004 bij verordening (EG, Euratom) nr. 723/2004 van de Raad van 22 maart 2004 tot wijziging van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en van de regeling die van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen [3].

5. Artikel 1 quinquies van het Statuut, in de op het geding toepasselijke versie, luidt als volgt:

„1. Voor de toepassing van dit Statuut is iedere vorm van discriminatie op grond van geslacht, ras, huidskleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, politieke, filosofische, godsdienstige of andere overtuiging, het behoren tot een nationale minderheid, eigendom, geboorte, handicap, leeftijd, of seksuele geaardheid verboden.

Voor de toepassing van dit Statuut zijn de voor het huwelijk geldende bepalingen eveneens van toepassing op andere samenlevingsvormen dan het huwelijk, mits is voldaan aan de voorwaarden van artikel 1, lid 2, onder c), van bijlage VII.

[…]

5. Indien onder dit Statuut vallende personen die zich door niet-toepassing te hunnen aanzien van het hierboven genoemde beginsel van gelijke behandeling benadeeld achten, feiten aanbrengen op grond waarvan kan worden aangenomen dat directe of indirecte discriminatie heeft plaatsgevonden, moet de instelling het bewijs leveren dat het beginsel van gelijke behandeling niet is geschonden. Deze bepaling is niet van toepassing in het kader van tuchtprocedures.

6. Iedere beperking ten aanzien van de naleving van het non-discriminatiebeginsel en het proportionaliteitsbeginsel moet op objectieve en redelijke wijze gemotiveerd zijn en moet beantwoorden aan legitieme doelstellingen van algemeen belang in het kader van het personeelsbeleid. Met name de vaststelling van een verplichte pensioenleeftijd en van een minimale pensioengerechtigde leeftijd kunnen door dergelijke doelstellingen worden gerechtvaardigd."

6. Artikel 79, eerste alinea, van het Statuut bepaalt:

„Overeenkomstig hoofdstuk 4 van bijlage VIII heeft de overlevende echtgenoot van een ambtenaar of van een gewezen ambtenaar recht op een overlevingspensioen ten bedrage van 60 % van het ouderdomspensioen dat of van de invaliditeitsuitkering die haar echtgenoot genoot of genoten zou hebben indien hij, ongeacht zijn diensttijd of leeftijd, op het tijdstip van zijn overlijden daarop aanspraak had kunnen maken."

7. Artikel 1, leden 1 en 2, van bijlage VII bij het Statuut luidt:

„1. De kostwinnerstoelage wordt vastgesteld op een basisbedrag van 170,52 EUR, vermeerderd met 2 % van het basissalaris van de ambtenaar.

2 PB 1962, 45, blz. 1385.

3 PB 2004, L 124, blz. 1.

2. De volgende ambtenaren hebben recht op de kostwinnerstoelage:

a) de gehuwde ambtenaar,

b) de ambtenaar die weduwnaar, van echt gescheiden, wettelijk gescheiden of ongehuwd is, en die een of meer te zijnen laste komende kinderen in de zin van artikel 2, leden 2 en 3, heeft;

c) de ambtenaar die een geregistreerd partnerschap buiten het huwelijk heeft gesloten, op voorwaarde dat

   i) een officieel document wordt overgelegd dat door een lidstaat van de Europese Unie of een bevoegde autoriteit van een lidstaat als zodanig is erkend en waaruit het geregistreerd partnerschap blijkt,

   ii) geen van de partners gehuwd is of een ander partnerschap buiten het huwelijk heeft gesloten,

   iii) geen van de volgende verwantschapsbetrekkingen tussen de partners bestaat: ouder en kind, grootouder en kleinkind, broer en zuster, tante of oom en neef of nicht, schoonzoon of schoondochter,

   iv) de partners in een lidstaat geen toegang hebben tot het burgerlijk huwelijk; in de zin van dit punt worden partners geacht toegang tot het burgerlijk huwelijk te hebben wanneer zij aan alle voorwaarden voldoen die in de wetgeving van een lidstaat voor het aangaan van een huwelijk zijn vastgesteld,

d) krachtens een bijzonder en gemotiveerd besluit van het tot aanstelling bevoegde gezag [TABG], genomen op grond van bewijsstukken, de ambtenaar die, hoewel hij niet voldoet aan de onder a), b) en c) gestelde voorwaarden, in feite gezinslasten draagt."

8. Artikel 17 van bijlage VIII bij het Statuut bepaalt met betrekking tot het overlevingspensioen voor de overlevende echtgenoot het volgende:

„De overlevende echtgenoot van een ambtenaar die is overleden toen hij zich in een van de in artikel 35 van het Statuut genoemde standen bevond, verkrijgt, indien het huwelijk ten minste een jaar heeft geduurd en behoudens het bij artikel 1, lid 1, en artikel 22 [van bijlage VIII bij het Statuut] bepaalde, een overlevingspensioen ten bedrage van 60 % van het ouderdomspensioen dat aan de ambtenaar zou zijn uitbetaald, indien hij, ongeacht zijn diensttijd of leeftijd, op het tijdstip van zijn overlijden daarop aanspraak had kunnen maken.

De voorwaarde betreffende de duur van het huwelijk geldt niet indien uit het huwelijk of uit een vorig huwelijk van de ambtenaar één of meer kinderen zijn geboren, voor zover de overlevende echtgenoot in de behoeften van deze kinderen voorziet of heeft voorzien, of indien het overlijden van de ambtenaar te wijten is aan een gebrek of ziekte, opgedaan ter gelegenheid van het verrichten van zijn werkzaamheden, dan wel aan een ongeval."

II. Voorgeschiedenis van het geding

9. HK, rekwirant, en N zijn in de loop van 1994 gaan samenwonen te Luik (België).

10. N was ambtenaar van de Europese Commissie en was vanaf 16 mei 2005 tewerkgesteld bij het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC) te Sevilla (Spanje).

11. Doordat rekwirant, die aan diabetes type II lijdt, niet in staat was om te werken of opleidingen te volgen, voorzag N in het levensonderhoud van het paar.

12. Rekwirant en N zijn op 9 mei 2014 te Luik in het huwelijk getreden.

13. N is op 11 april 2015 overleden.

14. De Commissie heeft rekwirant op 14 april 2015 mondeling meegedeeld dat hij geen recht had op een overlevingspensioen (hierna: „litigieus besluit").

15. Rekwirant heeft op 15 juni 2015 een klacht ingediend tegen het litigieuze besluit.

16. Bij besluit van 15 september 2015 heeft de Commissie deze klacht afgewezen omdat het huwelijk niet lang genoeg had geduurd, namelijk korter dan een jaar, en de eraan voorafgaande periode van ongehuwd samenwonen ook niet in aanmerking kon worden genomen om de vereiste duur te bereiken.

III. Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

17. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht voor ambtenarenzaken van de Europese Unie op 18 februari 2016, heeft rekwirant beroep ingesteld, strekkende tot nietigverklaring van het litigieuze besluit en tot vergoeding van de geleden immateriële schade.

18. Overeenkomstig artikel 3 van verordening (EU, Euratom) 2016/1192 [4] is de zaak in de staat waarin deze zich op 31 augustus 2016 bevond, overgedragen aan het Gerecht.

19. Wat de vordering tot nietigverklaring van het litigieuze besluit betreft, heeft rekwirant een exceptie van onwettigheid van artikel 17 van bijlage VIII bij het Statuut aangevoerd, gebaseerd op twee grieven, ten eerste de „willekeurige en ongeschikte" aard van het criterium voor het in aanmerking komen voor het overlevingspensioen, en ten tweede discriminatie wegens schending van artikel 21 van het Handvest en artikel 2 van richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep [5].

20. Het Gerecht heeft het beroep in zijn geheel verworpen en HK verwezen in zijn eigen kosten en in die van de Commissie.

IV. Conclusies van partijen en procedure bij het Hof

21. Op 12 juli 2018 heeft rekwirant hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van het Gerecht en het Hof verzocht:

– de hogere voorziening ontvankelijk en gegrond te verklaren;

– het bestreden arrest te vernietigen;

– de zaak zelf af te doen door zijn vorderingen in eerste aanleg toe te wijzen en verweerder te verwijzen in de kosten of, bij gebreke daarvan,

4 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 betreffende de overdracht aan het Gerecht van de bevoegdheid om in eerste aanleg uitspraak te doen in geschillen tussen de Europese Unie en haar personeelsleden (PB 2016, L 200, blz. 137).

5 PB 2000, L 303, blz. 16.

– de zaak voor afdoening terug te verwijzen naar het Gerecht, waarbij de kosten in hogere voorziening moeten worden geregeld overeenkomstig artikel 184 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

22. De Commissie verzoekt om afwijzing van de hogere voorziening en verwijzing van rekwirant in alle kosten.

23. De Raad van de Europese Unie, interveniënt aan de zijde van de Commissie in eerste aanleg, heeft op grond van artikel 76, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof verzocht om een pleitzitting te houden, welk verzoek is toegewezen.

24. Partijen zijn gehoord ter pleitzitting voor het Hof, die heeft plaatsgevonden op 8 mei 2019.

V. Juridische analyse

25. In het kader van de onderhavige analyse moet allereerst de kritiek van rekwirant worden onderzocht dat het Gerecht zijn motiveringsplicht niet is nagekomen. Deze kritiek lijkt mij gegrond en ik wil het Hof dan ook in overweging geven het bestreden arrest op deze grond te vernietigen. Gelet op deze benadering en op het feit dat is voldaan aan de voorwaarden om de zaak af te doen, zal ik vervolgens de ontvankelijkheid en de gegrondheid van het door rekwirant bij het Gerecht ingestelde beroep beoordelen, waarna ik in overweging zal geven om het besluit van de Commissie houdende weigering om rekwirant een overlevingspensioen toe te kennen, nietig te verklaren.

A. Hogere voorziening

26. Ter ondersteuning van zijn hogere voorziening voert rekwirant twee middelen aan, ten eerste schending van artikel 17, eerste alinea, van bijlage VIII bij het Statuut en een dubbelzinnige, onsamenhangende en tegenstrijdige motivering van het bestreden arrest, en ten tweede schending van het non-discriminatiebeginsel en ontoereikende motivering van het bestreden arrest.

27. Aldus vermengt rekwirant in zijn twee middelen tot nietigverklaring de kritiek betreffende de op het Gerecht rustende motiveringsplicht en die betreffende de gegrondheid van de motivering van het bestreden arrest. Het gaat om twee verschillende kwesties, die afzonderlijk dienen te worden onderzocht.

28. Wat de motiveringsplicht betreft, zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de redenering van het Gerecht duidelijk en ondubbelzinnig moet blijken uit de motivering van het bestreden arrest, opdat de betrokkenen kennis kunnen nemen van de gronden voor de genomen beslissing en het Hof zijn rechterlijk toezicht kan uitoefenen. [6]

29. De vraag of de motivering van een arrest van het Gerecht tegenstrijdig dan wel ontoereikend is, is een rechtsvraag die als zodanig in het kader van een hogere voorziening kan worden gesteld. [7] Bovendien is de schending van de voor de arresten van het Gerecht geldende motiveringsplicht een middel van openbare orde dat door de Unierechter moet worden opgeworpen. [8]

6 Zie met name arresten van 11 juni 2015, EMA/Commissie (C-100/14 P, niet gepubliceerd, EU:C:2015:382, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 26 mei 2016, Rose Vision/Commissie (C-224/15 P, EU:C:2016:358, punt 24).

7 Zie met name arresten van 8 februari 2007, Groupe Danone/Commissie (C-3/06 P, EU:C:2007:88, punt 45), en 19 december 2012, Planet/Commissie (C-314/11 P, EU:C:2012:823, punt 63).

8 Zie arrest van 11 april 2013, Mindo/Commissie (C-652/11 P, EU:C:2013:229, punt 30).

30. Om de motivering van het bestreden arrest te kunnen beoordelen, moet eerst het voorwerp van het geding voor het Gerecht in herinnering worden gebracht, te weten een primaire vordering tot nietigverklaring van het litigieuze besluit op grond van een exceptie van onwettigheid van artikel 17 van bijlage VIII bij het Statuut, ondersteund door twee grieven, ten eerste de „willekeurige en ongeschikte" aard van het criterium om in aanmerking te komen voor het overlevingspensioen, en ten tweede discriminatie wegens schending van artikel 21 van het Handvest en artikel 2 van richtlijn 2000/78.

31. Deze twee formeel onderscheiden grieven betreffen in feite één en hetzelfde verwijt, namelijk schending van het beginsel van gelijke behandeling [9], thans neergelegd in artikel 20 van het Handvest, dat vereist dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is. [10]

32. Een onderscheid tussen twee categorieën van personen die zich in vergelijkbare situaties bevinden, kan objectief worden gerechtvaardigd door elk legitiem doel, mits de betrokken maatregel geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van dat doel, hetgeen rekwirant juist betwist door te betogen dat de voorwaarde dat de overlevende echtgenoot, om voor het overlevingspensioen in aanmerking te komen, op het tijdstip van het overlijden van de ambtenaar gedurende ten minste één jaar gehuwd moet zijn geweest, „willekeurig en ongeschikt" is.

33. In het bestreden arrest heeft het Gerecht zich ertoe beperkt de twee grieven achtereenvolgens te onderzoeken, zonder enige kwalificatie te verrichten, hetgeen er mijns inziens de oorzaak van is dat de redenering van het Gerecht niet duidelijk uit de motivering blijkt.

34. In dit verband stelt rekwirant dat de motivering van het bestreden arrest „dubbelzinnig, onsamenhangend en tegenstrijdig" is. Hij betoogt met name dat het Gerecht het begrip „echtgenoot" in bepaalde punten van het arrest aldus uitlegt dat het uitsluitend verband houdt met de huwelijkse staat, en in andere punten van het arrest de begrippen „echtgenoot" en „partnerschap buiten het huwelijk" op één lijn stelt.

35. Opgemerkt zij dat het Gerecht het begrip „overlevende echtgenoot" heeft uitgelegd in het kader van de beoordeling van de eerste grief van rekwirant, om in punt 23 van het bestreden arrest te constateren dat de bepalingen van artikel 17, eerste alinea, van bijlage VIII bij het Statuut duidelijk en nauwkeurig zijn en ondubbelzinnig de voorwaarden vermelden die moeten worden vervuld om voor een overlevingspensioen in aanmerking te komen, te weten „ten minste één jaar gehuwd zijn geweest met de overleden ambtenaar".

36. Het Gerecht legt dus een exclusief verband tussen het begrip „echtgenoot" en de huwelijkse staat en herhaalt dit in de punten 25 en 30 [11] onder verwijzing naar de gewone betekenis van dit begrip, en in de punten 27 tot en met 29 in het licht van de algemene geldigheid van het begrip „huwelijk" als in alle lidstaten erkende burgerlijke samenlevingsvorm die specifieke juridische verplichtingen in het leven roept, in tegenstelling tot het partnerschap buiten het huwelijk of het ongehuwd samenwonen.

9 De grief betreffende de „willekeurige en ongeschikte" aard is overgenomen uit het in punt 19 van het verzoekschrift aangehaalde punt 72 van het arrest van 15 april 2010, Gualtieri/Commissie (C-485/08 P, EU:C:2010:188), waarin het Hof antwoordt op een middel betreffende niet-eerbiediging van het beginsel van gelijke behandeling. Deze analyse van het betoog van rekwirant wordt gedeeld door de Raad (punt 6 van de memorie in interventie) en door de Commissie (punt 2 van de opmerkingen over de memorie in interventie van de Raad).

10 Zie met name arresten van 5 juni 2008, Wood (C-164/07, EU:C:2008:321, punt 13), en 19 november 2009, Sturgeon e.a. (C-402/07 en C-432/07, EU:C:2009:716, punt 48).

11 In punt 31 van het bestreden arrest geeft het Gerecht uitdrukkelijk aan dat het begrip „echtgenoot" „uitsluitend" doelt op een relatie gegrond op het burgerlijk huwelijk in de traditionele zin van het woord.

37. Het is dan ook op zijn minst opmerkelijk om in punt 32 van het bestreden arrest, dat bovendien een concluderend punt is, te lezen dat de Uniewetgever niet willekeurig heeft gehandeld door de toekenning van dit pensioen te beperken tot burgerlijk gehuwden „en geregistreerde partners die geen toegang tot het huwelijk hebben".

38. Uit dit punt volgt duidelijk dat, anders dan tot dusver was aangegeven, niet alleen de overlevende echtgenoot in de uitsluitend huwelijkse zin in aanmerking komt voor het overlevingspensioen, zonder dat het Gerecht een uitleg geeft waaruit valt op te maken waarom het van oordeel is dat in geval van partnerschap buiten het huwelijk onder bepaalde voorwaarden aanspraak kan worden gemaakt op het pensioen.

39. In punt 28 van het bestreden arrest heeft het Gerecht weliswaar, in vage bewoordingen, verklaard dat „het huwelijk in beginsel niet vergelijkbaar is met ongehuwd samenwonen of andere feitelijke situaties", maar het gebruik van de uitdrukking „in beginsel" laat doorschemeren dat dit uitzonderlijk anders kan zijn, zonder dat dit verder wordt gepreciseerd.

40. Wat de beoordeling van de tweede door rekwirant aangevoerde grief inzake schending van het non-discriminatiebeginsel betreft, herhaalt het Gerecht in de punten 48, 51 en 53 van het bestreden arrest het exclusieve verband tussen de overlevende echtgenoot en de huwelijkse staat, waarbij het nagaat of de situatie van een overleden ambtenaar die ongehuwd heeft samengewoond, vergelijkbaar is met die van een overleden ambtenaar „die gehuwd is geweest".

41. In punt 47 van het bestreden arrest verklaart het Gerecht evenwel dat de voorwaarde die aan de toekenning van het overlevingspensioen wordt gesteld de juridische aard is van de band tussen de overleden ambtenaar „en de overlevende echtgenoot of partner", ook hier zonder te preciseren waarom het partnerschap hier wordt genoemd en wat de precieze draagwijdte is van dit begrip, dat een wettelijke samenlevingsvorm kan omvatten met een officieel geregistreerd partnerschap buiten het huwelijk, waarvan sprake is in punt 32 van het bestreden arrest, of een feitelijke samenlevingsvorm, zoals het ongehuwd samenwonen van rekwirant met de overleden ambtenaar vóór hun huwelijk.

42. De Commissie betoogt dat punt 47 moet worden uitgelegd aan de hand van het gebruik van het voegwoord „of", dat een onderscheidende beoordeling van elke genoemde situatie impliceert, waarvan enkel de eerste, het bestaan van een huwelijk, recht kan geven op het overlevingspensioen.

43. Deze lezing wordt echter tegengesproken door het hierboven aangehaalde punt 32 van het bestreden arrest.

44. Het komt mij bijgevolg voor dat de motivering van het bestreden arrest niet duidelijk en begrijpelijk maakt welke redenering het Gerecht heeft gevolgd met betrekking tot de begunstigden van het overlevingspensioen. Dit komt mijns inziens doordat het Gerecht een onvolledige analyse heeft verricht van de bepalingen van het Statuut die betrekking hebben op de kwestie van de toekenning van dat pensioen.

45. Het Gerecht heeft enkel artikel 17 van bijlage VIII bij het Statuut aangehaald, maar niet verwezen naar andere relevante bepalingen van het Statuut, te weten artikel 79 van het Statuut, maar ook en vooral artikel 1 quinquies, lid 1, tweede alinea, van het Statuut en artikel 1, lid 2, van bijlage VII bij het Statuut.

46. Artikel 1 quinquies, lid 1, tweede alinea, van het Statuut breidt de uit het Statuut voortvloeiende voordelen en rechten van gehuwde ambtenaren uit tot ongehuwde partners, maar, door de verwijzing naar artikel 1, lid 2, onder c), van bijlage VII bij het Statuut, uitsluitend tot officieel geregistreerde ongehuwde partners die geen toegang hebben tot het huwelijk. [12]

47. Artikel 1, lid 2, onder c), van bijlage VII bij het Statuut juncto artikel 17 van bijlage VIII bij het Statuut breidt het recht op een overlevingspensioen dus uit tot paren die officieel geregistreerde partners zijn en die in een aantal lidstaten geen toegang tot het huwelijk hebben, waarmee wordt gedoeld op paren van hetzelfde geslacht.

48. Hieruit blijkt derhalve dat er geen exclusief verband kan worden gelegd tussen het begrip „overlevende echtgenoot" en de huwelijkse staat.

49. Deze gecombineerde lezing van de relevante bepalingen van het Statuut verklaart wellicht de bewoordingen van punt 32 van het bestreden arrest, volgens welke de toekenning van het overlevingspensioen is beperkt tot burgerlijk gehuwden „en geregistreerde partners die geen toegang tot het huwelijk hebben", maar het arrest vermeld dit niet.

50. De kwestie van de werkingssfeer van artikel 17, eerste alinea, van bijlage VIII bij het Statuut, wat de rechthebbenden betreft, houdt nauw verband met die van de vergelijkbaarheid van de situaties die met het oog op de beoordeling van de verenigbaarheid van deze bepaling met het algemene beginsel van gelijke behandeling tegen elkaar worden afgewogen.

51. In casu is het Gerecht nagegaan of de situatie van een overleden ambtenaar die lang en duurzaam ongehuwd heeft samengewoond en zijn partner van zijn inkomen heeft laten profiteren, vergelijkbaar is met die van een overleden ambtenaar die gehuwd is geweest, waarbij het voorbijgaat aan het geval van geregistreerde partners die geen toegang tot het huwelijk hebben [13], dat nochtans in punt 32 van het arrest wordt genoemd, hoewel rekwirant ter ondersteuning van de door hem gestelde schending van het beginsel van gelijke behandeling met name de vergelijkbaarheid van wettelijke en feitelijke samenlevingsvormen aanvoerde.

52. Deze beperkte indeling en vergelijking van situaties maakt ook de redenering van het Gerecht ten aanzien van de grief inzake de „willekeurige en ongeschikte" aard van de voorwaarde van een huwelijk van ten minste één jaar moeilijk te begrijpen, in aanmerking nemende dat rekwirant wel degelijk met de overleden ambtenaar was gehuwd en dat hem de toekenning van het overlevingspensioen is geweigerd omdat het huwelijk minder dan een jaar had geduurd en er geweigerd is rekening te houden met de eraan voorafgaande periode van feitelijke samenwoning.

53. Het Gerecht stelt in punt 35 van het bestreden arrest enkel vast dat de voorwaarde van een huwelijk van ten minste één jaar „niet ongeschikt is voor de verwezenlijking van de doelstelling van fraudebestrijding" [14], waarmee het noodzakelijkerwijs tot uitdrukking brengt dat het een legitieme doelstelling van differentiatie van vergelijkbare situaties in aanmerking heeft genomen en een evenredigheidstoetsing heeft verricht, maar zonder dat kan worden begrepen hoe het Gerecht op basis van de enkele afweging van de situaties tot de conclusie is gekomen dat deze niet vergelijkbaar waren.

12 Artikel 1, lid 2, onder c), van bijlage VII bij het Statuut bepaalt tevens dat geen van de partners gehuwd mag zijn of een ander partnerschap buiten het huwelijk mag hebben gesloten en dat de partners niet door bepaalde familiebanden verbonden mogen zijn.

13 Deze opmerking staat los van elke mogelijke gelijkheid van het resultaat van de vergelijking nadat deze tweede categorie van personen hierin is opgenomen.

14 Rekwirant heeft niet alleen een duidelijk expliciete grief geuit inzake de „willekeurige en ongeschikte" aard van de voorwaarde van een huwelijk van ten minste één jaar, maar, anders dan het Gerecht in punt 34 van het bestreden arrest aangeeft, in de punten 14 tot en met 16 van zijn opmerkingen over de memorie in interventie van de Raad ook kritiek geuit op de doelstelling van de differentiatie.

54. Ook uit de lezing van de punten 35 en 36 van het bestreden arrest blijkt de dubbelzinnigheid van de redenering van het Gerecht, aangezien het in het eerste punt vaststelt dat de voorwaarde van een minimumduur van één jaar geschikt is voor de verwezenlijking van „de doelstelling van fraudebestrijding", alvorens in het tweede punt te concluderen dat het dubbele criterium van een burgerlijk huwelijk van ten minste één jaar „dus" niet willekeurig of ongeschikt is, gelet op „het doel van het overlevingspensioen".

55. Daarmee noemt het Gerecht twee verschillende begrippen, te weten de legitieme doelstelling die de differentiatie van vergelijkbare situaties rechtvaardigt en het doel van het overlevingspensioen aan de hand waarvan moet worden nagegaan of de feitelijke en juridische situatie van de betrokkenen vergelijkbaar is, zonder het oorzakelijk verband tussen de twee punten te verduidelijken en aldus verwarring te zaaien tussen deze twee begrippen.

56. Indien het Hof deze analyse deelt, moet worden geoordeeld dat het Gerecht zijn motiveringsplicht niet is nagekomen, aangezien de dubbelzinnige motivering van het bestreden arrest rekwirant niet in staat stelt de redenering van het Gerecht met betrekking tot de gestelde schending van het beginsel van gelijke behandeling, die aan de exceptie van onwettigheid van artikel 17 van bijlage VIII bij het Statuut ten grondslag ligt, en daarmee de verwerping van zijn beroep, te begrijpen, en evenmin het Hof in staat stelt zijn rechterlijk toezicht op dit punt uit te oefenen.

57. Voorts merk ik volledigheidshalve op dat de Commissie in haar verweerschrift heeft verzocht om niet-ontvankelijkverklaring van het verzoek tot nietigverklaring, stellende dat er geen overeenstemming bestaat tussen de klacht en het verzoekschrift, aangezien het eerste document niet de stelling bevat dat artikel 17 van bijlage VIII bij het Statuut onwettig is.

58. Vastgesteld moet worden dat dit betoog in het bestreden arrest onbeantwoord is gebleven en er zelfs niet in wordt vermeld.

59. Er zij eraan herinnerd dat het Hof in het kader van de hogere voorziening onder meer dient na te gaan of het Gerecht rechtens genoegzaam antwoord heeft gegeven op alle door de rekwirant aangevoerde argumenten.[15]

60. Het Hof heeft ook geoordeeld dat het middel dat het Gerecht niet heeft geantwoord op in eerste aanleg aangevoerde argumenten, in wezen neerkomt op het inroepen van een schending van de motiveringsplicht die voortvloeit uit artikel 36 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat op het Gerecht van toepassing is krachtens artikel 53, eerste alinea, van dat Statuut, en uit artikel 81 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht[16], waarbij in herinnering dient te worden gebracht dat het middel inzake schending van die verplichting een middel van openbare orde is dat door de Unierechter moet worden opgeworpen, zoals hierboven is gepreciseerd.

61. Het bestreden arrest bevat dus een kennelijk motiveringsgebrek wat de grief inzake de niet-ontvankelijkheid van het beroep betreft.

62. Gelet op deze twee inbreuken op de motiveringsplicht van het Gerecht moet het bestreden arrest mijns inziens worden vernietigd, zonder dat de door rekwirant ter ondersteuning van zijn hogere voorziening aangevoerde middelen ten gronde hoeven te worden onderzocht.

15 Zie in die zin arresten van 17 december 1998, Baustahlgewebe/Commissie (C-185/95 P, EU:C:1998:608, punt 128); 29 april 2004, British Sugar/Commissie (C-359/01 P, EU:C:2004:255, punt 47), en 28 juni 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commissie (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P en C-213/02 P, EU:C:2005:408, punt 244).

16 Zie arrest van 20 mei 2010, Gogos/Commissie (C-583/08 P, EU:C:2010:287, punt 29), en beschikking van 31 maart 2011, EMC Development/Commissie (C-367/10 P, niet gepubliceerd, EU:C:2011:203, punt 46).

63. Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof, in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht, de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening verwijzen naar het Gerecht.

64. In casu komt het mij voor dat het Hof in staat is om zich uit te spreken over de door rekwirant in eerste aanleg opgeworpen exceptie van onwettigheid van artikel 17 van bijlage VIII bij het Statuut, aangezien de voor de beslissing noodzakelijke feiten volledig en toereikend zijn uiteengezet en niet ter discussie staan tussen partijen, en voorts de elementen van het geding op tegenspraak zijn behandeld voor het Gerecht en het Hof. Bovendien moet rekening worden gehouden met het belang van rekwirant bij een snelle definitieve beslissing, in aanmerking nemende dat zijn verzoek om toekenning van het overlevingspensioen dateert van april 2015.

B. Beroep bij het Gerecht

65. Omdat het Hof de zaak zelf afdoet, moet het zich over het geding uitspreken zoals het voor het Gerecht is gevoerd, en hoeft er dus geen uitspraak meer te worden gedaan over de middelen van de hogere voorziening en evenmin over de door de Raad ter pleitzitting aangevoerde niet-ontvankelijkheid van het eerste van die middelen.

66. In eerste aanleg heeft rekwirant nietigverklaring van het litigieuze besluit gevorderd en, „voor zover nodig", nietigverklaring van het besluit tot afwijzing van de klacht. In dit verband zij eraan herinnerd dat, volgens vaste rechtspraak, een vordering tot nietigverklaring die formeel is gericht tegen het besluit tot afwijzing van een klacht, wanneer dat besluit geen zelfstandige inhoud heeft, tot gevolg heeft dat bij het Gerecht beroep wordt ingesteld tegen de handeling waartegen de klacht is ingediend.[17] Daar in casu het besluit tot afwijzing van de klacht geen zelfstandige inhoud heeft, moet worden aangenomen dat het beroep tegen het litigieuze besluit is gericht.

1. Ontvankelijkheid

67. In haar verweerschrift heeft de Commissie verzocht om niet-ontvankelijkverklaring van het verzoek tot nietigverklaring, stellende dat de klacht en het verzoekschrift niet met elkaar overeenstemden, aangezien het eerste document niet de stelling bevatte dat artikel 17 van bijlage VIII bij het Statuut onwettig is.

68. In dit verband zij eraan herinnerd dat de regel van overeenstemming tussen de klacht in de zin van artikel 91, lid 2, van het Statuut en het daaropvolgende verzoekschrift op straffe van niet-ontvankelijkheid vereist dat een voor de Unierechter aangevoerd middel reeds in de precontentieuze procedure is aangevoerd, zodat het TABG kennis kan nemen van de bezwaren die de betrokkene tegen het bestreden besluit aanvoert.[18]

69. Hieruit volgt dat in beroepen van ambtenaren de bij de Unierechter ingediende conclusies slechts bezwaren kunnen bevatten die op dezelfde grond berusten als die waarop de in de klacht geformuleerde bezwaren berusten, met dien verstande dat deze bezwaren voor de Unierechter kunnen worden uitgewerkt in middelen en argumenten die niet noodzakelijkerwijs in de klacht voorkomen, maar er wel nauw bij aansluiten.[19]

17 Zie arrest van 17 januari 1989 Vainker/Parlement (293/87, EU:C:1989:8, punt 8).

18 Zie arresten van 25 oktober 2013, Commissie/Moschonaki (T-476/11 P, EU:T:2013:557, punt 71), en 4 juli 2014, Kimman/Commissie (T-644/11 P, EU:T:2014:613, punt 43).

19 Zie arrest van 4 juli 2014, Kimman/Commissie (T-644/11 P, EU:T:2014:613, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

70. In dit verband is gepreciseerd dat, aangezien de precontentieuze procedure een informeel karakter heeft en de betrokkenen in dat stadium in het algemeen zonder bijstand van een advocaat optreden, de administratie de klachten niet restrictief mag uitleggen, maar deze juist met openheid van geest moet onderzoeken, en dat artikel 91 van het Statuut niet tot doel heeft de eventuele contentieuze fase nauwkeurig en definitief af te bakenen, zolang het beroep in rechte de grond en het voorwerp van de klacht maar niet wijzigt. [20]

71. In casu staat vast dat rekwirant de klacht zelf heeft opgesteld, zonder daarin melding te maken van een exceptie van onwettigheid van artikel 17 van bijlage VIII bij het Statuut, waarbij zij opgemerkt dat de redactie ervan het antwoord is op een eenvoudige mondelinge mededeling van de weigering om het overlevingspensioen toe te kennen omdat het huwelijk niet lang genoeg heeft geduurd. In die klacht heeft rekwirant het standpunt van de Commissie betwist door aan te voeren dat hij gedurende meer dan twintig jaar ongehuwd had samengewoond met de overleden ambtenaar. Bijgevolg moet de exceptie van onwettigheid van voornoemd artikel wegens schending van het beginsel van gelijke behandeling worden geacht voldoende nauw samen te hangen met de klacht.

72. Hoe dan ook is er geoordeeld dat een exceptie van onwettigheid die voor het eerst wordt opgeworpen in de fase van het beroep in rechte, in afwijking van de overeenstemmingsregel ontvankelijk is. [21]

2. Verzoek tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie houdende weigering om het overlevingspensioen toe te kennen

73. Vast staat dat het bij het Gerecht ingestelde beroep uitsluitend is gegrond op een exceptie van onwettigheid van artikel 17 van bijlage VIII bij het Statuut, waarvan de ontvankelijkheid geen twijfel lijdt omdat het litigieuze besluit hoofdzakelijk op deze bepaling berust.

74. Zoals hierboven is aangegeven, behoort artikel 17 van bijlage VIII bij het Statuut tot de bepalingen van het Statuut waarin de juridische regeling voor het overlevingspensioen is vastgelegd.

75. Artikel 79 van het Statuut voorziet voor de overlevende echtgenoot van de ambtenaar in het recht op ontvangst van dat pensioen en in het bedrag ervan, voor zover is voldaan aan de voorwaarden van hoofdstuk 4 van bijlage VIII bij het Statuut, dat artikel 17 bevat, dat vereist dat de overlevende echtgenoot gedurende ten minste één jaar gehuwd is geweest.

76. Voorts bepaalt artikel 1 quinquies, lid 1, tweede alinea, van het Statuut dat andere samenlevingsvormen dan het huwelijk op dezelfde wijze worden behandeld als het huwelijk, mits is voldaan aan alle voorwaarden van artikel 1, lid 2, van bijlage VII bij het Statuut. Volgens een van deze voorwaarden moet er sprake zijn van een officieel geregistreerd partnerschap en volgens een tweede voorwaarde mag het betrokken paar geen toegang hebben tot het burgerlijk huwelijk.

77. De Commissie heeft bij de toepassing van deze bepalingen in het kader van de beoordeling van het verzoek van rekwirant om toekenning van een overlevingspensioen aangenomen dat de betrokkene weliswaar de status van overlevende echtgenoot had, gelet op zijn huwelijk met de overleden ambtenaar, maar dat de voorwaarde inzake de duur ervan niet was vervuld. Bovendien kon de meer dan 20 jaar durende feitelijke samenwoning niet in aanmerking worden genomen, omdat niet was voldaan aan de in artikel 1, lid 2, onder c), iv), van bijlage VII bij het Statuut opgenomen voorwaarde voor gelijkstelling van een partnerschap buiten het huwelijk met het huwelijk, te weten het ontbreken van toegang tot het burgerlijk huwelijk in een lidstaat.

20 Zie arrest van 25 oktober 2013, Commissie/Moschonaki (T-476/11 P, EU:T:2013:557, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

21 Arrest van 27 oktober 2016, ECB/Cerafogli (T-787/14 P, EU:T:2016:633).

78. In het licht van de omvang van de toetsing door het Hof moet worden benadrukt dat rekwirant de Commissie niet verwijt dat zij in casu een beoordelingsfout heeft gemaakt. Hij stelt enkel dat het afwijzende individuele besluit van de Commissie onregelmatig is, omdat het berust op een regel die zelf onwettig is.

79. Met zijn twee formeel onderscheiden grieven concludeert rekwirant in essentie tot de onwettigheid van artikel 17 van bijlage VIII bij het Statuut wegens schending van het beginsel van gelijke behandeling of non-discriminatie. Dienaangaande verwijst hij in het verzoekschrift naar artikel 21 van het Handvest en artikel 2 van richtlijn 2000/78.

80. Artikel 21, lid 1, van het Handvest luidt als volgt:

„Iedere discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, is verboden."

81. Rekwirant heeft de oorzaak van de in casu aan de orde zijnde discriminatie niet gepreciseerd, maar uit zijn schrifturen kan worden afgeleid dat deze wordt gevormd door de juridische aard van de band tussen de leden van een paar, een begrip dat niet voorkomt in bovengenoemde lijst, die echter niet uitputtend is, zoals wordt bevestigd door het gebruik van het bijwoord „met name".

82. In elk geval moet worden vastgesteld dat uit zowel het verzoekschrift als de opmerkingen over de memorie in interventie van de Raad blijkt dat rekwirant de verenigbaarheid van artikel 17 van bijlage VIII bij het Statuut met het algemene beginsel van gelijke behandeling duidelijk aan de orde stelt. Ook de Commissie en de Raad zijn in het kader van hun verweer uitgegaan van de meer algemene context van gelijke behandeling.

83. De eerbiediging van het beginsel van gelijke behandeling maakt deel uit van de algemene beginselen van het Unierecht, waarvan de fundamentele aard is verankerd in artikel 20 van het Handvest, waaraan artikel 6, lid 1, VEU dezelfde juridische waarde toekent als aan de Verdragen. Zoals blijkt uit artikel 51, lid 1, van het Handvest, zijn de bepalingen van het Handvest met name gericht tot de instellingen van de Unie, die derhalve gehouden zijn om de in dat Handvest neergelegde rechten te eerbiedigen. [22]

84. In casu voert rekwirant aan dat het in artikel 20 van het Handvest neergelegde beginsel van gelijke behandeling in twee opzichten is geschonden.

a) Verschil in behandeling van ongehuwd samenwonende paren

85. Om te beginnen moet worden benadrukt dat de vergelijkbaarheid van situaties moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van het voorwerp en het doel van de handeling van de Unie die het betrokken onderscheid invoert. [23]

86. Het voorwerp en het doel van het overlevingspensioen waarin met name artikel 17, eerste alinea, van bijlage VIII bij het Statuut voorziet, is de overlevende echtgenoot een vervangend inkomen toe te kennen als gedeeltelijke compensatie voor het verlies aan inkomsten van diens overleden echtgenoot. [24]

22 Zie arrest van 19 september 2013, Heroverweging Commissie/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punt 39). Hieraan moet worden toegevoegd dat de verwijzing door rekwirant naar richtlijn 2000/78, die de uitdrukking is van het algemene beginsel van gelijke behandeling op het gebied van arbeid en beroep, in casu irrelevant is, omdat het hier gaat om een geding over de wettigheid van een bepaling van het Statuut.

23 Zie arrest van 1 maart 2011, Belgische Verbruikersunie Test-Aankoop e.a. (C-236/09, EU:C:2011:100, punt 29).

24 Zie arresten van 21 oktober 2009, Ramaekers-Jørgensen/Commissie (F-74/08, EU:F:2009:142, punt 53), en 1 juli 2010, Mandt/Parlement (F-45/07, EU:F:2010:72, punt 88).

87. Rekwirant betoogt dat een paar dat een langdurige en duurzame feitelijke samenwoningsrelatie heeft, waarin één van de partners de ander financieel bijstaat, en een paar dat is gehuwd of een partnerschap buiten het huwelijk heeft gesloten, zich in vergelijkbare situaties bevinden, zodat het onthouden van het overlevingspensioen aan de overlevende ongehuwd samenwonende partner het beginsel van gelijke behandeling schendt.

88. Rekwirant gaat in dit verband, anders dan de andere partijen, uit van een benadering van het doel van het overlevingspensioen die berust op een beoordeling achteraf van het paar en niet op een beoordeling vooraf, waardoor het mogelijk is vast te stellen dat op het tijdstip van overlijden van één van de ongehuwd samenwonende partners de overlevende partner zich in exact dezelfde situatie bevindt als een overlevende echtgenoot, te weten die van een persoon die jarenlang van de inkomsten van zijn partner heeft geprofiteerd en deze plotseling ontbeert.

89. Deze reductionistische uitlegging van het doel van het overlevingspensioen, die bewust is toegespitst op een zuiver materiële benadering van de situatie, die uitsluitend op de dag van het overlijden van de ambtenaar wordt beoordeeld, is geen juiste weergave van de ratio legis van artikel 17, eerste alinea, van bijlage VIII bij het Statuut.

90. Uit deze tekst, gelezen in samenhang met de andere relevante bepalingen van het Statuut, volgt dat voor de toekenning van het overlevingspensioen geen voorwaarden in verband met middelen en/of vermogen gelden die inhouden dat de overlevende echtgenoot niet in staat is om in zijn levensonderhoud te voorzien en dus voordien financieel afhankelijk was van de overledene.

91. Het genot van dit pensioen compenseert het verlies van de onderlinge steun die voortvloeit uit de wettelijke verplichtingen die op de partners rusten zodra zij hun verbintenis aangaan en die voortduren in de tijd. In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 26 van bijlage VIII bij het Statuut bepaalt dat de overlevende echtgenoot bij hertrouwen het recht op zijn overlevingspensioen verliest, hetgeen niet het geval is indien die echtgenoot ongehuwd samenwoont (of een geregistreerd partnerschap heeft gesloten), ongeacht de duur en de duurzaamheid van die relatie.

92. Deze onderlinge steun bestaat uiteraard in het kader van het huwelijk, de enige vorm van burgerlijke relatie die alle lidstaten van de Unie gemeen hebben [25] en die een zeker algemeen karakter heeft wat de inhoud ervan betreft [26], aangezien het huwelijk hoofdzakelijk tot doel heeft de persoonlijke, materiële en vermogensrechtelijke verplichtingen van de echtgenoten te regelen tijdens de duur van hun verbintenis. Daartoe legt het de echtgenoten over en weer rechten en verplichtingen op, hetgeen onder meer tot uitdrukking komt in een verplichting tot hulp en/of bijdrage in de lasten van het huwelijk, en maakt het hun hoofdelijk aansprakelijk jegens derden voor huishoudelijke schulden. Bovendien worden aan het huwelijk strenge formele registratievereisten gesteld.

93. De erkenning van het geregistreerd partnerschap buiten het huwelijk wordt weliswaar gekenmerkt door een verscheidenheid aan nationale regels, maar gesteld kan worden dat dit partnerschap eveneens overeenkomt met een aan echte vormvoorschriften onderworpen juridisch regime voor de samenleving van een paar, dat rechten en plichten voor de partners bevat, waardoor het de huwelijkse staat ontegenzeglijk benadert.

25 Zie arrest van 6 mei 2014, Forget/Commissie (C-153/12, EU:C:2014:61, punt 29).

26 Zie in die zin arrest van 5 oktober 2009, Commissie/Roodhuijzen (T-58/08 P, EU:T:2009:385, punt 75).

94. De feitelijke of vrije samenlevingsvorm, waartoe de feitelijke samenwoning behoort [27], ontsnapt daarentegen per definitie aan elk bindend juridisch kader voor degenen die voor deze vorm van burgerlijke verbintenis hebben gekozen en brengt dus geen juridische, vermogensrechtelijke, gevolgen teweeg in de relatie tussen feitelijk samenwonenden. De vaststelling van de aard van deze relatie die, in voorkomend geval, een feitelijke onderlinge steun tussen feitelijk samenwonenden tot uitdrukking kan brengen, hangt af van de enkele wil en de keuzen van de leden van een samenlevingsvorm die geen vormvoorschriften kent.

95. Rekwirant verwijst naar de rechtsleer en naar beslissingen van Belgische rechters waarin wordt erkend dat er natuurlijke verbintenissen tussen ongehuwd samenwonenden bestaan die civiele verbintenissen kunnen worden. Naast het feit dat de Unierechter bij de beoordeling van de vergelijkbaarheid van de situaties van de betrokkenen rekening moet houden met opvattingen die in de gehele Unie heersen en niet in één enkele lidstaat [28], toont het door rekwirant aangeleverde voorbeeld uit de rechtspraak goed aan dat de omzetting van de natuurlijke verbintenis, die enkel moreel bindend is, in een civiele, rechtens afdwingbare verbintenis, afhangt van de enkele eenzijdige wil van een van de feitelijk samenwonenden.

96. Evenmin relevant lijkt mij de verwijzing naar het arrest van 1 april 2008, Maruko (C-267/06, EU:C:2008:179), dat betrekking heeft op de uitlegging van de artikelen 1 en 2 van richtlijn 2000/78 tegen de achtergrond van het Duitse recht dat aan paren die een geregistreerd partnerschap buiten het huwelijk hebben gesloten een lager weduwenpensioen toekent dan aan gehuwden. De vergelijking betrof enerzijds de situatie van twee personen van hetzelfde geslacht die geen toegang hadden tot het huwelijk en met elkaar verbonden waren door een geregistreerd partnerschap buiten het huwelijk, en anderzijds die van een gehuwd paar, terwijl in casu de situatie van twee personen in een vrije samenlevingsvorm wordt vergeleken met die van een gehuwd paar en een paar dat geen toegang tot het huwelijk heeft maar een officieel geregistreerd partnerschap heeft gesloten.

97. Benadrukt moet worden dat het Hof in punt 75 van zijn arrest van 15 april 2010, Gualtieri/Commissie (C-485/08 P, EU:C:2010:188), heeft aangegeven dat feitelijke samenlevingsvormen en wettelijke samenlevingsvormen, zoals het huwelijk, weliswaar in bepaalde opzichten gelijkenissen kunnen vertonen, maar dat deze gelijkenissen niet noodzakelijk tot gelijkstelling van deze twee samenlevingsvormen dienen te leiden.

98. Bovendien is in het arrest van het EHRM van 3 april 2012, Van der Heijden tegen Nederland (CE:ECHR:2012:0403JUD004285705, § 69) aangegeven dat „[h]et huwelijk […] een bijzondere status [toekent] aan hen die zich ertoe verbinden. De uitoefening van het recht om te huwen wordt beschermd door artikel 12 van het [Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950,] en brengt maatschappelijke, persoonlijke en rechtsgevolgen met zich (zie, mutatis mutandis, arresten [van het] EHRM [van] 29 april 2008, Burden tegen Verenigd Koninkrijk, CE:ECHR:2008:0429JUD001337805, § 63, en 2 november 2010, Şerife Yiğit tegen Turkije, CE:ECHR:2010:1102JUD000397605, § 72). Op dezelfde wijze onderscheiden de rechtsgevolgen van het geregistreerd partnerschap dit type relatie van andere samenlevingsvormen. In plaats van de duur of de aard van de wederzijdse bijstand binnen de relatie is het beslissende element het bestaan van een openbare verbintenis, die gepaard gaat met een geheel van contractuele rechten en plichten.”

27 Artikel 515-8 van de Code civil français (Frans burgerlijk wetboek) bepaalt dat het ongehuwd samenwonen een feitelijke samenlevingsvorm van duurzame en voortdurende aard is tussen twee personen van verschillend of gelijk geslacht.

28 Zie in die zin arrest van 31 mei 2001, D en Zweden/Raad (C-122/99 P en C-125/99 P, EU:C:2001:304, punt 49).

99. Gelet op het doel van het overlevingspensioen, zoals hierboven uiteengezet en verduidelijkt, komt het mij dan ook voor dat de door rekwirant afgewogen situaties niet vergelijkbaar zijn, omdat feitelijke samenlevingsvormen en wettelijke samenlevingsvormen, ongeacht of het daarbij gaat om het huwelijk of om een geregistreerd partnerschap buiten het huwelijk, een onoverkomelijk juridisch verschil vertonen. Een verschil in behandeling kan derhalve niet leiden tot de conclusie dat inbreuk is gemaakt op het beginsel van gelijke behandeling.

100. Deze conclusie sluit echter niet de discussie over het middel dat artikel 17 van bijlage VIII bij het Statuut onwettig is omdat het een schending inhoudt van het beginsel van gelijke behandeling.

b) Verschil in behandeling van paren waarvan de huwelijksduur korter is dan een jaar

101. Rekwirant heeft in zijn verzoekschrift kritiek geuit op de voorwaarde van de voor de toekenning van het overlevingspensioen vereiste duur van de persoonlijke relatie, door aan te voeren dat het criterium dat het huwelijk of het partnerschap buiten het huwelijk ten minste een jaar moet hebben geduurd „willekeurig en ongeschikt" is.

102. Dit betoog moet worden geplaatst in de feitelijke en juridische context van het geding, te weten dat rekwirant gedurende meer dan 11 maanden met de overleden ambtenaar gehuwd was geweest, en dat het besluit van de Commissie om het verzoek om toekenning van het overlevingspensioen af te wijzen, was gegrond op de ontoereikende duur van het huwelijk, te weten minder dan een jaar, en op de weigering om rekening te houden met de eraan voorafgaande periode van ongehuwd samenwonen.

103. In casu kunnen de situatie van een langer dan een jaar gehuwd paar en die van een korter dan een jaar gehuwd paar, ongeacht of zij wordt voorafgegaan door een periode van ongehuwd samenwonen, vergelijkbaar worden geacht uit het oogpunt van het doel van het overlevingspensioen, waarbij in herinnering moet worden gebracht dat niet is vereist dat de betrokken situaties identiek zijn. [29]

104. In beide gevallen gaat het om paren die een openbare verbintenis zijn aangegaan die elk van de echtgenoten, *op de dag zelf van de sluiting van het huwelijk*, een geheel van specifieke rechten en plichten jegens elkaar en jegens derden oplegt, dat ten grondslag ligt aan een wettelijke solidariteit, zodat er sprake is van er een voldoende mate van vergelijkbaarheid vanuit het oogpunt van de betrokken prestatie.

105. Kan een onderscheid tussen deze twee categorieën personen, die zich in vergelijkbare situaties bevinden, objectief worden gerechtvaardigd?

106. In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 52, lid 1, van het Handvest erkent dat de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden kan worden beperkt, voor zover deze beperkingen bij wet worden gesteld, de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

29 Zie in die zin arrest van 10 mei 2011, Römer (C-147/08, EU:C:2011:286, punt 42).

107. Uit dit artikel volgt dat een beperking van de uitoefening van het recht op gelijke behandeling, wil zij met het Unierecht in overeenstemming worden geacht, in elk geval moet voldoen aan drie voorwaarden [30], te weten dat de beperking bij wet wordt gesteld, beantwoordt aan een doelstelling van algemeen belang en niet buitensporig is, in die zin dat zij noodzakelijk en evenredig is aan het nagestreefde doel en de „wezenlijke inhoud" – dat wil zeggen de kern – van het betrokken recht of de betrokken vrijheid niet aantast.

1) Wettelijke grondslag

108. De beperking moet „bij wet worden gesteld". Met andere woorden, de betrokken maatregel moet een wettelijke grondslag hebben [31], hetgeen in casu geen moeilijkheden oplevert, aangezien de voorwaarde voor toekenning van het overlevingspensioen, namelijk dat de overlevende echtgenoot op het tijdstip van het overlijden van de ambtenaar een jaar gehuwd is, is opgenomen in artikel 17, eerste alinea, van bijlage VIII bij het Statuut. Deze tekst beantwoordt bovendien aan de uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voortvloeiende vereisten van toegankelijkheid, duidelijkheid en voorzienbaarheid, om de betrokkenen in staat te stellen hun gedrag met kennis van zaken te bepalen. [32]

2) Doelstelling van algemeen belang

109. Er zij aan herinnerd dat, wanneer het om een wetgevingshandeling van de Unie gaat, het aan de Uniewetgever staat om het bestaan van de ter rechtvaardiging van het verschil in behandeling ingeroepen objectieve criteria aan te tonen en de feiten en omstandigheden aan te dragen die het Hof nodig heeft om het bestaan van die criteria na te gaan. [33]

110. Vast staat dat het Statuut als zodanig geen enkele precisering of aanwijzing geeft met betrekking tot het doel van artikel 17 van bijlage VIII. Artikel 1 quinquies, lid 6, van het Statuut bepaalt in algemene zin dat „[i]edere beperking ten aanzien van de naleving van het non-discriminatiebeginsel en het proportionaliteitsbeginsel […] op objectieve en redelijke wijze gemotiveerd [moet] zijn en moet beantwoorden aan legitieme doelstellingen van algemeen belang in het kader van het personeelsbeleid". [34]

111. Dit sluit echter niet uit dat een dergelijke doelstelling, met het oog op de rechterlijke toetsing van de wettigheid ervan en van de geschiktheid en noodzakelijkheid van de voor de verwezenlijking van die doelstelling gebruikte middelen, kan worden afgeleid uit de algemene context van de betrokken maatregel. [35]

30 Zie arrest van 9 november 2010, Volker und Markus Schecke en Eifert (C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punten 56-72).

31 Zie in die zin arresten van 1 juli 2010, Knauf Gips/Commissie (C-407/08 P, EU:C:2010:389, punt 91), en 17 oktober 2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, punt 35).

32 Zie in die zin arrest van 20 mei 2003, Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 en C-139/01, EU:C:2003:294, punt 77), en conclusies van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255, punten 93-100), en van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:401, punt 43).

33 Zie arresten van 16 december 2008, Arcelor Atlantique en Lorraine e.a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punt 47), en 17 oktober 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punt 78).

34 Overweging 31 van verordening nr. 723/2004 kan worden aangehaald. Volgens de op zijn minst vage bewoordingen zijn „[d]e omstandigheden die ten grondslag lagen aan de huidige bepalingen inzake invaliditeits- en overlevingspensioenen […] sinds de vaststelling daarvan veranderd en [moeten] deze bepalingen […] daarom worden bijgewerkt en vereenvoudigd". In de lijn van deze overweging wordt in overweging 7 verklaard dat „[h]et in het EG-Verdrag verankerde non-discriminatiebeginsel dient te worden nageleefd, hetgeen de verdere ontwikkeling vereist van een personeelsbeleid dat gelijke kansen garandeert voor iedereen, ongeacht geslacht, fysieke vermogens, leeftijd, ras of etnische identiteit, seksuele geaardheid en burgerlijke staat". Dit wordt verder gepreciseerd in overweging 8, dat luidt als volgt: „Aan ambtenaren die een door een lidstaat als stabiel erkend partnerschap buiten het huwelijk hebben gesloten maar niet voor de wet kunnen trouwen, dienen dezelfde voordelen te worden toegekend als aan gehuwde partners."

35 Zie in die zin, met betrekking tot het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd, arresten van 16 oktober 2007, Palacios de la Villa (C-411/05, EU:C:2007:604, punten 56 en 57); 12 januari 2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, punt 49), en 6 november 2012, Commissie/Hongarije (C-286/12, EU:C:2012:687, punt 58).

112. In hun memories en ter terechtzitting hebben de Commissie en de Raad zich in dit verband beroepen op de noodzaak om fraude met schijnhuwelijken te voorkomen en aldus het evenwicht van de pensioenregeling te behouden, buitensporig hoge lasten voor de administratie te vermijden bij de behandeling van met het beginsel van behoorlijk bestuur strijdige dossiers, in het bijzonder wat de beoordeling van het feitelijk bewijs betreft, en daardoor de gelijke behandeling van ambtenaren te waarborgen.

113. Deze verschillende streefdoelen kunnen worden aangemerkt als doelstellingen van algemeen belang, dat wil zeggen legitieme, door de Unie erkende doelstellingen, die dus moeten worden onderworpen aan een evenredigheidstoetsing door het Hof, zoals artikel 52 van het Handvest bepaalt.

3) Evenredigheidstoetsing

114. Volgens vaste rechtspraak behoort het evenredigheidsbeginsel tot de algemene beginselen van het Unierecht. Het vereist dat maatregelen geschikt zijn om de door de betrokken regeling nagestreefde legitieme doeleinden te verwezenlijken en niet verder gaan dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking daarvan [36], met dien verstande dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die het minst belastend is, en de opgelegde lasten niet onevenredig mogen zijn aan de nagestreefde doelen [37].

i) Geschiktheid

115. Nagegaan moet worden of de litigieuze bepaling geschikt is om bij te dragen aan de verwezenlijking van de eerder genoemde doelstellingen van algemeen belang.

116. De Commissie en de Raad geven aan dat bij deze beoordeling rekening moet worden gehouden met het feit dat de wetgever bij de aanpassing van het stelsel van sociale bescherming van de ambtenaren van de Unie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt. [38] De erkenning van die bevoegdheid impliceert dat moet worden nagegaan of het ter verwezenlijking van het nagestreefde doel gekozen middel niet kennelijk ongeschikt of onredelijk is. [39]

36 Zie arresten van 18 november 1987, Maizena e.a. (137/85, EU:C:1987:493, punt 15); 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad (C-84/94, EU:C:1996:431, punt 57); 10 december 2002, British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punt 122); 8 april 2014, Digital Rights Ireland e.a. (C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 46), en 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 67).

37 Zie arresten van 11 juli 1989, Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, punt 21); 12 juli 2001, Jippes e.a. (C-189/01, EU:C:2001:420, punt 81), en 9 maart 2010, ERG e.a. (C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punt 86); zie in die zin ook arrest van 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 91).

38 Zie arrest van 29 november 2006, Campoli/Commissie (T-135/05, EU:T:2006:366, punt 72). Voorts heeft het Hof bij de uitlegging van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2000/78 in het kader van prejudiciële verwijzingen gepreciseerd dat de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken bij de keuze van de middelen die de doelstellingen van hun sociale beleid kunnen verwezenlijken.

39 Zie arresten van 26 september 2013, Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, punt 58), en 15 april 2010, Gualtieri/Commissie (C-485/08 P, EU:C:2010:188, punt 72). In een soortgelijk feitelijk kader met betrekking tot discriminatie in verband met de betaling van een sociale uitkering heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zijn arrest van 11 juni 2002, Willis tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2002:0611JUD003604297), weliswaar opgemerkt dat de verdragsluitende staten over een zekere beoordelingsmarge beschikken om te bepalen of en in hoeverre verschillen tussen in andere opzichten vergelijkbare situaties verschillen in behandeling rechtvaardigen, maar het is wel degelijk nagegaan of in de voorgelegde zaak „een objectieve en redelijke rechtvaardiging” voor het verschil in behandeling ontbrak, dat wil zeggen of er geen „legitiem doel” werd nagestreefd dan wel of „de gebruikte middelen niet in een redelijke evenredige verhouding stonden tot het nagestreefde doel”.

117. Het Hof heeft evenwel aangegeven dat deze beoordelingsmarge niet tot gevolg mag hebben dat de tenuitvoerlegging van het non-discriminatiebeginsel wordt uitgehold [40], hetgeen natuurlijk ook geldt voor het beginsel van gelijke behandeling. Het heeft tevens geoordeeld dat een wettelijke regeling enkel geschikt kan worden geacht om de verwezenlijking van het gestelde doel te waarborgen, wanneer zij dat doel daadwerkelijk op coherente en stelselmatige wijze nastreeft. [41]

118. Op dit punt is er in de onderhavige zaak plaats voor twijfel wanneer de situatie in aanmerking wordt genomen waarin een van de echtgenoten van een sinds 11 maanden en 29 dagen gehuwd paar onverwacht overlijdt, met name door een ongeval, en het overlevingspensioen aan de overlevende echtgenoot wordt onthouden, terwijl de partner die een huwelijk heeft gesloten met een ernstig zieke ambtenaar die uiteindelijk twaalf maanden na het aangaan van de burgerlijke verbintenis overlijdt, wel recht heeft op dit pensioen.

119. Deze vergelijking van situaties toont de zwakte van een bepaling die uitsluitend berust op een criterium ratione temporis met een cut-offdatum die automatisch en blindelings wordt toegepast.

120. Voorts kunnen er ook twijfels worden geuit in het licht van een concrete beoordeling van de aangevoerde doelstellingen van het onderscheid, in het bijzonder de eerste ervan, fraudebestrijding, waarmee de drie andere nauw verband houden of waaruit deze zelfs voortvloeien.

121. Het begrip „fraude” dat wordt gebruikt door de Commissie en de Raad, die spreken over „erfovereenkomsten”, welk begrip a priori alleen ziet op de regels voor erfopvolging en ook de ruimere connotatie oproept aan „schijnhuwelijken”, moet namelijk worden afgebakend. Het achterliggende idee is om door de duur van het huwelijk het risico te voorkomen dat dit huwelijk veeleer wordt aangegaan met het doel financiële prestaties te ontvangen dan dat het is ingegeven door het „voornemen om samen te leven”.

122. Men kan zich afvragen welke concrete situatie de Commissie en de Raad aldus voor ogen hebben. De uitdrukking „schijnhuwelijk” of „fictief huwelijk” wordt vaak gebruikt om een fictieve verbintenis aan te duiden die uitsluitend is ingegeven door de mogelijkheid voor een echtgenoot om zo de begeerde nationaliteit van de andere echtgenoot te verkrijgen. Deze gerichte koppeling van de belangen van twee personen, zonder werkelijke affectieve band, is niet van toepassing in de onderhavige zaak.

123. De enige situatie die in feite denkbaar is, is die van een paar dat al dan niet een samenlevingsovereenkomst heeft gesloten en ervoor kiest te huwen omdat de gezondheidstoestand van de partner die ambtenaar is, aanzienlijk is verslechterd.

124. Het idee dat een dergelijke verbintenis als schijnhuwelijk kan worden aangemerkt, lijkt mij zeer betwistbaar en enigszins misplaatst, omdat het de essentie zelf van het huwelijk ontkent. Het gaat in dit geval wel degelijk om twee personen die reeds een paar zijn en besluiten hun verbintenis te versterken door het aannemen van de huwelijkse staat, waarmee zij slechts toegeven aan de sterke prikkel daartoe die uitgaat van de bepalingen van het Statuut, die de huwelijkse staat duidelijk bevoordelen. Bijgevolg is de vrees voor een huwelijk dat niet werkelijk is ingegeven door „het voornemen om samen te leven” ongegrond, aangezien er vóór het aangaan van de civiele verbintenis al werd samengeleefd.

40 Zie arrest van 5 maart 2009, Age Concern England (C-388/07, EU:C:2009:128, punt 51).

41 Zie voorts, met betrekking tot het coherentievereiste, de principearresten van 10 maart 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, punt 55), en 23 december 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punt 65). Zie, met name met betrekking tot richtlijn 2000/78, arresten van 12 januari 2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, punt 53), en 26 september 2013, HK Danmark (C-476/11, EU:C:2013:590, punt 67).

125. De keuze voor de huwelijkse staat bevat noodzakelijkerwijs en in alle omstandigheden een vermogenscomponent en berust op de wens om de partner tijdens de samenleving en daarna rechtszekerheid en een maximale bescherming te bieden. Het feit dat die keuze kan worden gemaakt naar aanleiding van verontrustende berichten over de gezondheidstoestand van de partner, betekent niet dat er sprake is van fraude, maar bevestigt de kracht van een band tussen twee personen die een verbintenis aangaan waarvan de einddatum nooit met zekerheid van tevoren bekend kan zijn, ongeacht de ernst van de ziekte van de partner die echtgenoot is geworden. Mijns inziens is hier geen sprake van misbruik van het huwelijk, zoals de Commissie en de Raad stellen.

126. Bovendien is het „uitstel" dat het vereiste van een huwelijksduur van een jaar als het ware vormt voor de aanspraak op het overlevingspensioen volkomen onverenigbaar met de juridische aard van het huwelijk, dat gevolgen sorteert vanaf het moment waarop de verbintenis wordt aangegaan. De Commissie en de Raad hebben met klem benadrukt dat het verschil in behandeling dat het Statuut maakt tussen gehuwden en ongehuwd samenwonenden berust op een „verschil in gezinssituatie dat voortvloeit uit een bewuste keuze van de betrokkenen", waarbij de huwelijkse staat met zijn juridische en financiële verplichtingen voor de echtgenoten zich uit het oogpunt van het doel van het overlevingspensioen noodzakelijkerwijs onderscheidt van een eenvoudige vrije samenlevingsvorm.

127. Vast staat dat rekwirant en N op 9 mei 2014 de keuze hebben gemaakt voor die huwelijkse staat, waardoor onmiddellijk het rechtskader tot stand is gekomen dat deze instellingen als objectief onderscheidend element aanvoeren. Indien er in dit type zaak geen sprake was van een pijnlijke menselijke werkelijkheid, zoals de situatie van rekwirant schrijnend aantoont, zou het aanlokkelijk zijn uit te weiden over de ironie van een situatie waarin de Commissie en de Raad zich verschuilen achter het begrip „schijnhuwelijk" om het verzoek om toekenning van het overlevingspensioen af te wijzen, nadat zij rekwirant in het kader van de beoordeling van de vergelijkbaarheid van de situaties uit het oogpunt van het doel van dat pensioen hadden tegengeworpen dat hij niet voor de huwelijkse staat had gekozen.

128. Bijgevolg lijkt de betrokken maatregel mij kennelijk ongeschikt voor de verwezenlijking van het doel van fraudebestrijding, welke conclusie ook geldt voor de andere gronden, die daarvan slechts de uitvloeisels zijn.

129. Gesteld dat de rechtvaardigingsgrond volgens welke het onderscheid dient ter bescherming van het financiële evenwicht van de pensioenregeling, afzonderlijk kan worden beoordeeld, moet worden vastgesteld dat het risico dat dit evenwicht zonder het gelaakte verschil in behandeling zou worden verstoord, op geen enkele wijze is aangetoond of zelfs maar toegelicht door de Commissie en de Raad. Bovendien blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat louter financiële begrotingsoverwegingen op zich geen legitiem doel kunnen vormen dat een uitzondering op het algemene beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie kan rechtvaardigen.[42]

ii) Noodzakelijkheid

130. Indien het Hof de voorwaarde van een jaar huwelijk kennelijk geschikt acht, dan rijst de vraag of een bepaling als hier aan de orde noodzakelijk was om de nagestreefde doelen te verwezenlijken. Een maatregel is noodzakelijk wanneer het nagestreefde legitieme doel niet kan worden bereikt door een even geschikte maar minder beperkende maatregel.[43] In casu moet worden onderzocht of er geen

42 Zie arresten van 19 juni 2014, Specht e.a. (C-501/12–C-506/12, C-540/12 en C-41/12, EU:C:2014:2005, punt 77), en 11 november 2014, Schmitzer (C-530/13, EU:C:2014:2359, punt 41); zie in dezelfde zin, wat de gelijke behandeling van mannen en vrouwen betreft, arresten van 17 juni 1998, Hill en Stapleton (C-243/95, EU:C:1998:298, punt 40); 6 april 2000, Jørgensen (C-226/98, EU:C:2000:191, punt 39); 23 oktober 2003, Schönheit en Becker (C-4/02 en C-5/02, EU:C:2003:583, punt 85), en 21 juli 2011, Fuchs en Köhler (C-159/10 en C-160/10, EU:C:2011:508, punt 74).

43 Zie in die zin arrest van 26 september 2013, Dansk Jurist- og Økonomforbund, C-546/11, EU:C:2013:603, punt 69).

minder ingrijpende oplossingen bestaan om het risico van fraude te voorkomen, en aldus het financiële evenwicht van de pensioenregeling te behouden, te vermijden dat de administratie in strijd met het beginsel van behoorlijk bestuur bij de behandeling van dossiers buitensporig hoge lasten draagt, en daardoor de gelijke behandeling van ambtenaren te waarborgen.

131. Ik wijs erop dat de in de onderhavige zaak gekozen oplossing op zijn minst ingrijpend is, omdat elk overlijden van een ambtenaar dat zich binnen twaalf maanden na de sluiting van het huwelijk voordoet, een onweerlegbaar vermoeden van fraude oplevert en het overlevingspensioen onthoudt aan de overlevende echtgenoot.

132. Het minst belastend voor de betrokkenen zou zijn om hun de mogelijkheid te bieden te bewijzen dat er geen sprake was van een schijnhuwelijk, door stukken over te leggen die de realiteit aantonen van een eerdere samenleving waarvan de duur hen in staat stelt de beslissende drempel van twaalf maanden te bereiken. Benadrukt moet worden dat deze oplossing geenszins in strijd is met de benadering die is gevolgd bij de vaststelling van de vergelijkbaarheid van de tegen elkaar afgewogen situaties, wettelijke samenlevingsvormen enerzijds en feitelijke samenlevingsvormen anderzijds, aangezien zij geen afbreuk doet aan de band tussen huwelijk en overlevingspensioen.

133. Deze benadering is minder belastend, maar daarom nog niet ongeschikt.

134. Wat de doelstelling om buitensporig hoge administratieve lasten te vermijden betreft, moet worden opgemerkt dat dit argument van de Commissie en de Raad niet wordt gestaafd door relevante cijfers. In zijn memorie in interventie heeft de Raad het over een Europese openbare dienst met meer dan 58 000 ambtenaren en personeelsleden en meer dan 20 000 begunstigden van de pensioenregeling. Deze gegevens zijn kennelijk onvoldoende om te kunnen oordelen over de in de onderhavige zaak gestelde vraag, die alleen betrekking heeft op huwelijken met een duur van minder dan een jaar, waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij slechts een kleine hoeveelheid te verwerken dossiers vertegenwoordigen, waarbij moet worden opgemerkt dat de onderhavige procedure, bij mijn weten, de eerste is die deze specifieke problematiek betreft.

135. Bovendien is er geen sprake van dat de administratie wordt verzocht om de situatie van het betrokken paar te onderzoeken en daarbij juridische kwesties betreffende de burgerlijke staat van de betrokkenen te beoordelen, aangezien de enige verificatie die moet worden verricht, betrekking heeft op de duur van de samenleving die aan het huwelijk is voorafgegaan, die gemakkelijk kan worden aangetoond bij een geregistreerd partnerschap buiten het huwelijk, en nauwelijks moeilijkheden oplevert bij ongehuwd samenwonen, zoals uit de onderhavige zaak blijkt. Deze beoordeling van zuiver materiële aard kan niet leiden tot een ongelijke behandeling van ambtenaren.

136. Opgemerkt moet nog worden dat hoewel de wetgever in het Statuut klaarblijkelijk een indeling in categorieën heeft verricht, hij de individuele beoordeling in concreto niet heeft uitgesloten, zoals blijkt uit artikel 1, lid 2, onder d), van bijlage VII bij het Statuut, waarin is bepaald dat een ambtenaar die niet aan de voorwaarden voor toekenning van de kostwinnerstoelage voldoet, op basis van „een bijzonder en gemotiveerd besluit van het [TABG], genomen op basis van bewijsstukken", daarvoor in aanmerking kan komen wanneer hij in feite gezinslasten draagt.

137. Gelet op de hiervoor genoemde schatting waaruit blijkt dat de hoeveelheid dossiers met betrekking tot huwelijken van minder dan een jaar meer dan redelijk is, komt het mij voor dat de voorgestelde minder belastende oplossing niet van dien aard is dat zij het financiële evenwicht van de pensioenregeling – waarover de Commissie en de Raad geen nauwkeurige informatie hebben verstrekt, behalve dan dat het aantal premiebetalers het aantal rechthebbenden ruimschoots overstijgt – in gevaar kan brengen.

138. Er zij aan herinnerd dat artikel 17 van bijlage VIII bij het Statuut de toekenning van het overlevingspensioen aan de overlevende echtgenoot van een in actieve dienst overleden ambtenaar regelt. Het is niet onredelijk om aan te nemen dat, zoals het voorbeeld van rekwirant laat zien, de betrokken situaties hoofdzakelijk situaties zijn waarin de ambtenaar overlijdt na vele jaren te hebben gewerkt en dus premies te hebben betaald voor de pensioenregeling, zonder dat deze premies tot betaling van een ouderdomspensioen leiden. Het financiële evenwicht van de pensioenregeling kan a priori niet in gevaar worden gebracht door het feit dat in dat geval aan de overlevende echtgenoot die heeft aangetoond vóór het huwelijk lang genoeg te hebben samengeleefd om de vereiste twaalf maanden te bereiken, een overlevingspensioen wordt toegekend van 60 % van het ouderdomspensioen dat de echtgenoot-ambtenaar zou hebben genoten.

139. Uit het voorgaande volgt dat de vereiste minimumduur van twaalf maanden huwelijk, zelfs rekening houdend met de ruime beoordelingsbevoegdheid en de praktische vereisten bij het beheer van de pensioenregeling, een maatregel is die verder gaat dan nodig is om de door de wetgever van het Statuut nagestreefde doelstellingen van algemeen belang te verwezenlijken.

iii) Buitensporige aantasting van de rechten van ambtenaren

140. Indien het Hof van oordeel is dat de vereiste minimumduur van twaalf maanden huwelijk een geschikte en noodzakelijke maatregel is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van die maatregel, moet de evenredigheid in strikte zin ervan nog worden beoordeeld. Ook al is een maatregel passend en noodzakelijk voor de verwezenlijking van legitiem nagestreefde doelen, hij mag geen nadelen veroorzaken die onevenredig zijn aan die doelen. Anders gezegd, er moet op worden toegezien dat een bepaling als de onderhavige niet leidt tot een onevenredige beperking van de legitieme verwachtingen van ambtenaren.[44] Uiteindelijk moet er een billijk evenwicht worden gevonden tussen de tegenstrijdige belangen van enerzijds ambtenaren en hun overlevende echtgenoten, zoals rekwirant, en anderzijds de Unie bij het beheer van de pensioenregeling.

141. Het is juist dat elke aanvullende uitkering die uit hoofde van die regeling wordt betaald het totale bedrag van de uitgaven verhoogt en daarmee de last die deze regeling vertegenwoordigt in de begroting van de Unie. Deze vaststelling moet echter aanzienlijk worden genuanceerd, gelet op de in deze conclusie geformuleerde opmerkingen over het doel van artikel 17 van bijlage VIII bij het Statuut, te weten toekenning van een overlevingspensioen aan de overlevende echtgenoot van een in actieve dienst overleden ambtenaar die dus niet het ouderdomspensioen ontvangt waarvoor laatstgenoemde regelmatig premies heeft betaald.

142. Door de voorwaarde van een huwelijksduur van één jaar wordt een hele groep overlevende echtgenoten automatisch uitgesloten van de toepassing van de bepalingen van het Statuut, zelfs als zij meerdere decennia met de overleden ambtenaar hebben samengeleefd, zoals het voorbeeld van rekwirant laat zien, en dus indirect maar daadwerkelijk hebben bijgedragen aan de premiebetaling voor de pensioenregeling. Een dermate ernstige aantasting van de belangen van een hele groep is volstrekt onevenredig aan het doel van de minimumduur van het huwelijk, waarmee vooral wordt beoogd te verhinderen dat bepaalde personen misbruik maken van een sociale uitkering, wat uiteraard slechts in een marginaal aantal gevallen zal voorkomen.

44 Zie in die zin, met betrekking tot een zaak over discriminatie op grond van leeftijd in het kader van richtlijn 2000/78, arresten van 16 oktober 2007, Palacios de la Villa (C-411/05, EU:C:2007:604, punt 73), en 12 oktober 2010, Ingeniørforeningen i Danmark (C-499/08, EU:C:2010:600, punt 47); zie voorts arrest van 16 juli 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, punt 123), en conclusie van advocaat-generaal Kokott in die zaak (EU:C:2015:170, punt 131) en in de zaak Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, punt 117), die beide betrekking hebben op richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (PB 2000, L 180, blz. 22).
.

143. Er is dus sprake van een buitensporige aantasting van de legitieme belangen van ambtenaren en hun overlevende echtgenoot, die tot de conclusie leidt dat het in artikel 20 van het Handvest neergelegde beginsel van gelijke behandeling is geschonden.

144. Aangezien de betrokken beperking mijns inziens niet noodzakelijk is voor of evenredig is aan de nagestreefde doelen, hoeft niet te worden onderzocht of de „wezenlijke inhoud", dat wil zeggen de kern, van het betrokken recht is aangetast.

145. Hieruit volgt dat de voorwaarde dat de overlevende echtgenoot op het tijdstip van het overlijden van de ambtenaar gedurende een jaar gehuwd moet zijn, waarvan artikel 17, eerste alinea, van bijlage VIII bij het Statuut de toekenning van het overlevingspensioen afhankelijk stelt, niet van toepassing moet worden verklaard op het onderhavige geval.

146. Aangezien de grief inzake onwettigheid van artikel 17, eerste alinea, van bijlage VIII bij het Statuut gegrond is in de hierboven aangegeven zin, moet het litigieuze besluit nietig worden verklaard.

147. Er zij nog aan herinnerd dat volgens artikel 266 VWEU de instelling waarvan de handeling nietig is verklaard, de maatregelen moet nemen die nodig zijn voor de uitvoering van het arrest van het Hof.

3. Schadevordering

148. Volgens de rechtspraak is voor de aansprakelijkheid van de Unie vereist dat is voldaan aan een aantal voorwaarden, namelijk dat de aan de instellingen verweten gedraging onrechtmatig is, de gestelde schade werkelijk is geleden en er een oorzakelijk verband bestaat tussen de gedraging en de gestelde schade, waarbij het aan de verzoekende partij staat om aan te tonen dat die voorwaarden vervuld zijn.[45]

149. In de onderhavige zaak vraagt rekwirant om toekenning van een bedrag van 5 000 EUR ter vergoeding van de immateriële schade die hij heeft geleden door het onwettige, want discriminerende besluit, waarbij hem het genot van het overlevingspensioen in een zeer pijnlijke context is geweigerd. Rekwirant voert ter rechtvaardiging van zijn schadevordering dus dezelfde onwettigheid aan die hij ter rechtvaardiging van zijn vordering tot nietigverklaring heeft aangevoerd.

150. Aangezien is vastgesteld dat de exceptie van onwettigheid van artikel 17 van bijlage VIII bij het Statuut gegrond is wegens schending van het in artikel 20 van het Handvest neergelegde beginsel van gelijke behandeling, geef ik in overweging de schadevordering toe te wijzen door te verklaren dat de nietigverklaring van het litigieuze besluit een passende vergoeding vormt voor alle immateriële schade die rekwirant in casu kan hebben geleden.

VI. Kosten

151. Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof over de kosten wanneer de hogere voorziening gegrond is en het Hof de zaak zelf afdoet.

152. Ingevolge artikel 138, lid 1, van dat Reglement, dat op grond van artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dit is gevorderd.

45 Zie arresten van 1 juni 1994, Commissie/Brazzelli Lualdi e.a. (C-136/92 P, EU:C:1994:211, punt 42), en 12 juli 2011, Commissie/Q (T-80/09 P, EU:C:2011:347, punt 42).

153. In casu heeft rekwirant het Hof naar aanleiding van diens besluit om de zaak zelf af te doen, verzocht zijn vorderingen in eerste aanleg toe te wijzen, daaronder begrepen de verwijzing van de verwerende partij, dat wil zeggen de Commissie, in de kosten. Hij heeft dus niet verzocht om de Raad of de Commissie te verwijzen in de kosten die hij in het kader van de procedure in hogere voorziening heeft gemaakt.

154. Aangezien de Commissie in het ongelijk moet worden gesteld, moet zij worden verwezen in haar eigen kosten in eerste en tweede aanleg en, overeenkomstig de vordering van rekwirant, in de kosten van rekwirant in eerste aanleg. Rekwirant moet worden verwezen in zijn eigen kosten in hogere voorziening. De Raad zal al zijn eigen kosten dragen.

VII. Conclusie

155. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

1) het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 3 mei 2018, HK/Commissie (T-574/16, niet gepubliceerd, EU:T:2018:252), te vernietigen;

2) artikel 17, eerste alinea, van bijlage VIII bij het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie ongeldig te verklaren, voor zover daarin in strijd met het in artikel 20 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde beginsel van gelijkheid voor de wet is bepaald dat de overlevende echtgenoot gedurende ten minste één jaar getrouwd moet zijn om in aanmerking te komen voor het overlevingspensioen;

3) het besluit van de Europese Commissie houdende weigering om het overlevingspensioen aan rekwirant toe te kennen, nietig te verklaren;

4) de Commissie te verwijzen in haar eigen kosten in eerste en tweede aanleg en in de kosten van rekwirant in eerste aanleg, rekwirant te verwijzen in zijn eigen kosten in hogere voorziening en te oordelen dat Raad van de Europese Unie al zijn eigen kosten zal dragen.