



Datum van inontvangstneming : 21/01/2022

**Zaak C-731/21****Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing op grond van artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

1 december 2021

**Verwijzende rechter:**

Cour de cassation du Grand-Duché de Luxembourg (Luxemburg)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

25 november 2021

**Verzoekster in cassatie:**

GV

**Verweerster in cassatie:**

Caisse nationale d'assurance pension

---

**1. Voorwerp en feiten van het geding**

- 1 Verzoekster in cassatie en haar partner, beiden met de Franse nationaliteit en wonende in Frankrijk, hadden op 22 december 2015 bij het tribunal d'instance de Metz (rechter in eerste aanleg Metz, Frankrijk) met een gezamenlijke verklaring een civielrechtelijk solidariteitspact (PACS) laten registreren. Beide partners verrichtten in het Groothertogdom Luxemburg werkzaamheden in loondienst.
- 2 De partner van verzoekster in cassatie is ten gevolge van een arbeidsongeval op 24 oktober 2016 overleden. Hierop heeft verzoekster op 8 december 2016 bij de Caisse Nationale d'Assurance Pension (nationaal pensioenfonds van Luxemburg; hierna: „CNAP”) een overlevingspensioen aangevraagd.
- 3 De CNAP heeft verzocht om overlegging van het bewijs van inschrijving van het partnerschap in het register van de burgerlijke stand. Verzoekster in cassatie heeft zich daarop gewend tot het parket-generaal, bij de dienst burgerlijke stand, die haar heeft meegedeeld dat een partnerschap waaraan met het overlijden van de partner een einde was gekomen, na overlijden niet meer kon worden geregistreerd.

- 4 De CNAP heeft derhalve verzoeksters aanvraag voor een overlevingspensioen afgewezen op grond dat het in Frankrijk gesloten en geregistreerd partnerschap niet in het Groothertogdom Luxemburg was ingeschreven om dit aan derden te kunnen tegenwerpen.
- 5 Bij arrest van 25 juni 2020 heeft de Conseil supérieur de la sécurité sociale (hoogste rechter in socialezekerheidszaken, Luxemburg) het beroep verworpen.
- 6 Verzoekster in cassatie heeft cassatieberoep ingesteld.

## **2. Toepasselijke bepalingen**

### *Unierecht*

#### *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie*

- 7 Artikel 18, dat deel uitmaakt van het tweede deel met als opschrift „Non-discriminatie en burgerschap van de Unie”, luidt als volgt:

„Binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden. [...]”

- 8 Artikel 45 luidt als volgt:

„1. Het verkeer van werknemers binnen de Unie is vrij.

2. Dit houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.

[...]”

- 9 Artikel 48 luidt als volgt:

„Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure de maatregelen vast welke op het gebied van de sociale zekerheid noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers met name door een stelsel in te voeren waardoor het mogelijk is voor al dan niet in loondienst werkzame migrerende werknemers en hun rechthebbenden te waarborgen:

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

b) dat de uitkeringen aan personen die op het grondgebied van de lidstaten verblijven, zullen worden uitbetaald.

[...]"

*Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie*

10 In afdeling 2 met als opschrift „Verrichten van arbeid en gelijkheid van behandeling”, bepaalt artikel 7:

„1. Een werknemer die onderdaan is van een lidstaat mag op het grondgebied van andere lidstaten niet op grond van zijn nationaliteit anders worden behandeld dan de nationale werknemers, wat betreft alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid, met name op het gebied van beloning, ontslag, en, indien hij werkloos is geworden, wederinschakeling in het beroep of wedertewerkstelling.

2. Hij geniet er dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers.

[...]"

### ***Wetgeving van het Groothertogdom Luxemburg***

*Wetboek sociale zekerheid*

11 Artikel 195 luidt als volgt:

„Onverminderd alle andere gestelde voorwaarden heeft de overlevende echtgenoot of partner – in de zin van artikel 2 van de wet van 9 juli 2004 inzake de rechtsgevolgen van bepaalde partnerschappen – van een rechthebbende op een ouderdoms- of invaliditeitspensioen, recht op een overlevingspensioen. [...].”

*Wet van 9 juli 2004 inzake de rechtsgevolgen van bepaalde partnerschappen*

12 Artikel 2 luidt als volgt:

„Onder partnerschap in de zin van deze wet moet worden verstaan, een samenleven van twee personen van verschillend of hetzelfde geslacht, hierna partners genoemd, die als koppel samenwonen en een aanmelding overeenkomstig artikel 3 hebben gedaan.”

13 Artikel 3 luidt als volgt:

„Partners die een partnerschap wensen aan te melden, melden persoonlijk en gezamenlijk bij de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente waar zij hun gezamenlijke woon- of verblijfplaats hebben, schriftelijk hun partnerschap aan alsook het bestaan van een overeenkomst waarin de vermogensrechtelijke

gevolgen van hun partnerschap zijn beschreven, indien zij met elkaar een dergelijke overeenkomst hebben gesloten.

De ambtenaar van de burgerlijke stand gaat na of beide partijen aan de bij de onderhavige wet gestelde voorwaarden voldoen en, indien dit het geval is, verstrekt hij aan beide partners een attest met de vermelding dat hun partnerschap is aangemeld.

Voor personen wier geboorteakte in Luxemburg is opgesteld of overgeschreven, wordt in de rand van de geboorteakte van elke partner vermeld dat het partnerschap is aangemeld.

Ter bewaring in het register van de burgerlijke stand en inschrijving in een bestand als bedoeld in de artikelen 1126 en volgende van de nouveau code de procédure civile (nieuw wetboek van burgerlijke rechtsvordering), zendt de ambtenaar van de burgerlijke stand binnen drie werkdagen de aanmelding met, in voorkomend geval, vermelding van de overeenkomst, aan het parket-generaal toe.

Het geregistreerde partnerschap heeft tussen partijen uitwerking zodra de ambtenaar van de burgerlijke stand de aanmelding heeft ontvangen, waardoor die vaste datum verkrijgt. Het partnerschap kan pas vanaf de dag waarop de aanmelding in het register van de burgerlijke stand is ingeschreven, aan derden worden tegengeworpen.”

14 Artikel 4 luidt als volgt:

„Om de in artikel 3 bedoelde aanmelding te kunnen doen, moeten beide partijen:

1. in staat zijn om een overeenkomst aan te gaan overeenkomstig de artikelen 1123 en 1124 van het burgerlijk wetboek;
2. niet verbonden zijn door een huwelijk of een ander partnerschap;
3. geen bloed- of aanverwanten zijn in een overeenkomstig de artikelen 161 tot en met 163 en artikel 358, tweede alinea, van het burgerlijk wetboek verboden graad;
4. legaal op het Luxemburgse grondgebied verblijven.

Punt 4 is alleen van toepassing op niet-EU-onderdanen.”

15 Artikel 4-1 luidt als volgt:

„Partners die hun partnerschap in het buitenland hebben laten registreren, kunnen met het oog op inschrijving in het register van de burgerlijke stand en in een bestand als bedoeld in de artikelen 1126 en volgende van het nieuw wetboek van burgerlijke rechtsvordering, daartoe een aanvraag richten tot het parket-generaal, op voorwaarde dat beide partijen op de datum van het sluiten van het partnerschap aan de in artikel 4 gestelde voorwaarden voldeden.”

*Nieuw wetboek van burgerlijke rechtsvordering*

16 Artikel 1126 luidt als volgt:

„Uittreksels uit akten en vonnissen die in het register van de burgerlijke stand moeten worden bewaard, worden bij het parket-generaal geordend. [...]”

### **3. Standpunt van partijen**

#### *Standpunt van verzoekster in cassatie*

- 17 Een van de middelen van verzoekster in cassatie is ontleend aan de artikelen 18 en 45 VWEU en artikel 7 van verordening (EU) nr. 492/2011, waarin het beginsel van gelijke behandeling van migrerende en nationale werknemers, met name met betrekking tot sociale voordelen, wordt geformuleerd.
- 18 Zij hekelt inzonderheid het verschil in behandeling tussen personen die in het Groothertogdom Luxemburg een partnerschap hebben gesloten en personen die in een andere lidstaat een partnerschap hebben gesloten.
- 19 Een buitenlands partnerschap dat al in het buitenland is geregistreerd, moet immers ook ingeschreven zijn in het register van de burgerlijke stand bij het parket-generaal van Luxemburg om aan derden te kunnen worden tegengeworpen. Door deze voorwaarde op te leggen aan partnerschappen die in een andere lidstaat zijn gesloten, wordt voor de toekenning van een overlevingspensioen aan de overlevende partner van dergelijke partnerschappen een extra voorwaarde gesteld ten aanzien van de voorwaarden die aan overlevende partners van in het Groothertogdom Luxemburg gesloten partnerschappen worden gesteld. In het eerste geval is voor de toekenning van het pensioen vereist dat is voldaan aan de voorwaarden die bij wet zijn opgelegd in de lidstaat waar het partnerschap is gesloten en aan de voorwaarde dat dit partnerschap is ingeschreven in het register van de burgerlijke stand van het Groothertogdom Luxemburg, terwijl in het tweede geval voor de toekenning van het pensioen louter is vereist dat aan de door de Luxemburgse wet opgelegde voorwaarden is voldaan.
- 20 De inschrijving in het register van de burgerlijke stand geschiedt overigens automatisch voor partnerschappen die in het Groothertogdom Luxemburg zijn gesloten (artikel 3 van de wet van 9 juli 2004), terwijl partners die in het buitenland een partnerschap hebben gesloten, daarvoor persoonlijk instaan, waardoor een ongelijkheid ontstaat ten nadele van partners die een partnerschap in het buitenland hebben gesloten.
- 21 Het beginsel van gelijke behandeling, dat zowel in artikel 45 VWEU als in artikel 7 van verordening (EU) nr. 492/2011 is verankerd, verbiedt niet alleen rechtstreekse discriminatie op grond van nationaliteit, maar ook alle vormen van indirecte discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in

feite tot hetzelfde resultaat leiden (arrest van 13 april 2010, ██████████ C-73/08, EU:C:2010:181, punt 40).

- 22 Een dergelijk onderscheid op grond van de woonplaats (aangezien het partnerschap in de woonplaats moet worden gesloten) kan hoofdzakelijk ten nadele van onderdanen van andere lidstaten werken, aangezien niet-ingezetenen in de meeste gevallen buitenlanders zijn (arresten van 14 juni 2012, Commissie/Nederland, C-542/09, EU:C:2012:346, punt 38; 20 juni 2013, ██████████ C-20/12, EU:C:2013:411, punt 44, en 14 december 2016, ██████████ C-238/15, EU:C:2016:949, punt 41).
- 23 Een onderscheid op basis van de woonplaats vormt dan ook indirecte discriminatie op grond van nationaliteit die in casu geenszins objectief gerechtvaardigd is.
- 24 Verzoekster in cassatie voert aan dat het bestreden arrest aldus de artikelen 18 en 45 VWEU heeft geschonden, omdat daarin is geoordeeld dat buitenlandse partners die een partnerschap in het buitenland hebben gesloten, uit eigen beweging een extra formaliteit moesten vervullen om hun partnerschap elders te kunnen tegenwerpen, wat een discriminatie op grond van nationale afkomst of woonplaats vormt en het vrije verkeer van werknemers belemmert. Op grond daarvan is tegen het bestreden arrest cassatieberoep ingesteld.

*Standpunt van verweerster in cassatie*

- 25 De CNAP betwist dat er sprake is van discriminatie op grond van nationaliteit alsook het feit dat de inschrijving in het register van de burgerlijke stand „voor in het Groothertogdom Luxemburg gesloten partnerschappen automatisch geschiedt”.

*Parket-generaal*

- 26 Volgens de vertegenwoordiger van het parket-generaal is er mogelijk sprake van discriminatie tussen partners die een partnerschap in het Groothertogdom Luxemburg hebben gesloten en laten registreren, en zij die een partnerschap in een andere lidstaat hebben gesloten, aangezien laatstgenoemden zowel aan de voorwaarden van de lidstaat waar het partnerschap is gesloten als aan die van het Groothertogdom Luxemburg dienen te voldoen. Een dergelijke dubbele toetsing zou een belemmering van het vrije verkeer van werknemers vormen, in die zin dat de overlevende partner van een in een andere lidstaat gesloten partnerschap, na de uitoefening door de overleden partner van zijn recht op vrij verkeer van werknemers, slechts aanspraak kan maken op een overlevingspensioen in het Groothertogdom Luxemburg indien, enerzijds, in het land waar het partnerschap is gesloten en de partners wonen de wettelijke vormvereisten en registratievoorwaarden zijn nageleefd en, anderzijds, is voldaan aan de voorwaarde van inschrijving van het partnerschap in het register van de burgerlijke stand van het Groothertogdom Luxemburg, terwijl de overlevende

partner van een in het Groothertogdom Luxemburg gesloten partnerschap aanspraak kan maken op een overlevingspensioen indien is voldaan aan de loutere voorwaarde dat het partnerschap de wettelijke voorwaarden van het land waar het is gesloten, dus die van de Luxemburgse wet, naleeft, waaronder de verplichte inschrijving in het register van de burgerlijke stand.

#### **4. Beoordeling door het Hof van cassatie**

- 27 Het geregistreerde partnerschap heeft tussen partijen uitwerking zodra de ambtenaar van de burgerlijke stand de aanmelding heeft ontvangen, waardoor die vaste datum verkrijgt. Het kan pas vanaf de dag waarop de aanmelding in het register van de burgerlijke stand is ingeschreven, aan derden worden tegengeworpen.
- 28 Uit de samenlezing van artikel 4-1 van de wet van 9 juli 2004, dat over in het buitenland gesloten partnerschappen handelt, en artikel 3 van dezelfde wet volgt dat in het Groothertogdom Luxemburg gesloten partnerschappen en in het buitenland gesloten partnerschappen in die zin van elkaar verschillen dat voor de inschrijving van een in het buitenland gesloten partnerschap in het register van de burgerlijke stand niet alleen de wettelijke formele en materiële voorwaarden gelden van het land waar het partnerschap is geregistreerd, maar ook de voorwaarden die artikel 4 van de Luxemburgse wet van 9 juli 2004 oplegt aan in Luxemburg gesloten partnerschappen.
- 29 De Luxemburgse wetgeving sluit de overlevende partner van in een andere lidstaat van de Europese Unie gesloten partnerschappen niet uit van het genot van een overlevingspensioen. Zij stelt geen nationaliteits- of verblijfsvoorwaarde om op dit recht aanspraak te kunnen maken. Zij vereist enkel dat de overlevende partner, ongeacht diens nationaliteit of woonplaats en ongeacht het land waar hij het partnerschap heeft gesloten met de overleden werknemer die zijn beroepsactiviteit in het Groothertogdom Luxemburg heeft uitgeoefend, het partnerschap in het register van de burgerlijke stand heeft laten inschrijven. Deze formaliteit is dus dezelfde voor alle overlevende partners.
- 30 Bijgevolg is er in de Luxemburgse wet geen sprake van rechtstreekse discriminatie tussen Luxemburgse partners en onderdanen van een andere lidstaat, naargelang het partnerschap in het Groothertogdom Luxemburg of in het buitenland is gesloten.
- 31 Niettemin moet een bepaling van nationaal recht, ook al geldt zij voor alle werknemers ongeacht hun nationaliteit, als indirect discriminerend worden beschouwd wanneer zij naar de aard ervan werknemers uit andere lidstaten meer treft dan nationale werknemers en eerstgenoemden dus meer in het bijzonder dreigt te benadelen, tenzij zij objectief gerechtvaardigd is en evenredig is aan het nagestreefde doel (arrest van 10 oktober 2019,            C-703/17, EU:C:2019:850, punt 24).



- 32 De verplichting voor partners die hun partnerschap al in een andere lidstaat hebben geregistreerd, om dit in het Groothertogdom Luxemburg te laten inschrijven, wat impliceert dat aan de materiële voorwaarden van artikel 4 van de wet van 9 juli 2004 moest zijn voldaan op het ogenblik waarop het partnerschap in het buitenland werd gesloten, zal vooral partners uit een andere lidstaat treffen die zich met uitoefening van hun recht op vrij verkeer van werknemers vanuit de lidstaat van hun woonplaats naar Luxemburg hebben verplaatst om daar een beroepsactiviteit te verrichten die, in voorkomend geval, de partner het recht zal verlenen om aanspraak te maken op een overlevingspensioen.
- 33 Deze verplichting zou derhalve kunnen worden beschouwd als een belemmering van het vrije verkeer van werknemers, in die zin dat zij migrerende werknemers uit andere lidstaten meer treft dan nationale werknemers.
- 34 Het is weliswaar mogelijk dat een dergelijke belemmering objectief gerechtvaardigd is en evenredig is aan het nagestreefde doel, namelijk verzekeren dat het buitenlandse partnerschap kan worden tegengeworpen aan derden teneinde aanspraak te maken op dezelfde voordelen als die welke aan de nationale werknemers worden toegekend, maar de juiste toepassing van het Unierecht is niet zo vanzelfsprekend dat redelijkerwijze geen twijfel kan bestaan omtrent de wijze waarop de kwestie – waarover nog geen prejudiciële beslissing bestaat – moet worden opgelost.
- 35 Derhalve dient aan het Hof van Justitie de onderstaande prejudiciële vraag te worden gesteld.

## **5. Prejudiciële vraag**

- 36 De Cour de cassation verzoekt het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Staat het recht van de Europese Unie, met name de artikelen 18, 45 en 48 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie in de weg aan bepalingen van een lidstaat, zoals artikel 195 van het Luxemburgse wetboek sociale zekerheid en de artikelen 3, 4 en 4-1 van de gewijzigde wet van 9 juli 2004 inzake de rechtsgevolgen van bepaalde partnerschappen, op grond waarvan aan de overlevende partner van een in de lidstaat van herkomst rechtsgeldig gesloten en geregistreerd partnerschap, slechts een overlevingspensioen wordt toegekend wegens de door de overleden partner in de lidstaat van ontvangst uitgeoefende beroepsactiviteit, op voorwaarde dat dit partnerschap is ingeschreven in een door laatstgenoemde lidstaat bijgehouden register teneinde na te gaan of is voldaan aan de materiële voorwaarden die deze lidstaat bij wet stelt om een partnerschap te erkennen en te verzekeren dat het aan derden kan worden tegengeworpen, terwijl de toekenning van een overlevingspensioen aan de overlevende partner van een in de lidstaat van ontvangst gesloten partnerschap enkel afhankelijk wordt gesteld

van de voorwaarde dat het partnerschap aldaar rechtsgeldig is gesloten en ingeschreven?”