



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 26. marts 2020¹

Forenede sager C-119/19 P og C-126/19 P

**Europa-Kommissionen
mod
Francisco Carreras Sequeros m.fl.
og
Rådet for Den Europæiske Union
mod**

Francisco Carreras Sequeros m.fl.

»Appel – tjenestemandets ret – reform af vedtægten den 1. januar 2014 – artikel 6 i bilag X til vedtægten – nye særlige bestemmelser om tildeling af feriedage til tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland – ulovlighedsindsigelse – artikel 31, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – ret til ferie«

I. Indledning

1. Artikel 31, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder sikrer retten til betalt ferie, men bestemmer ikke det tidsmæssige omfang af denne ferie. Hvorledes skal en ny ordning, der giver Unionens ansatte væsentligt mindre ferie, end de fik tidligere, så bedømmes?
2. Det er den centrale problemstilling i denne appel. I denne forbindelse drejer det sig dels om metoden for og rækkevidden af prøvelsen af overholdelsen af grundlæggende rettigheder, dels om domstolskontrollen af den afvejning, som lovgiver har foretaget.

II. Retsforskrifter

A. Chartret om grundlæggende rettigheder

3. Chartrets artikel 31, stk. 2, om retfærdige og rimelige arbejdsforhold fastsætter:

»Enhver arbejdstager har ret til [...] årlig ferie med løn.«

4. Ifølge forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder² er artikel 31, stk. 2, baseret »på direktiv 93/104/EF om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden, samt på artikel 2 i den europæiske socialpakt og punkt 8 i fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder«.

¹ – Originalsprog: tysk.

² – EUT 2007, C 303, s. 17.

B. Den europæiske socialpagt

5. Der blev indgået aftale om den europæiske socialpagt i 1961 i Europarådets regi³, og den trådte i kraft i 1965. Den reviderede udgave fra 1996⁴ trådte i kraft i 1999. Alle medlemsstater har ratificeret en af de to udgaver, og begge udgaver hjemler i artikel 2 en ret til årlig ferie med løn:

»For at sikre en effektiv udøvelse af retten til rimelige arbejdsvilkår forpligter de kontraherende parter sig til at foreskrive mindst fire ugers årlig ferie med løn [...]«

C. Fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder

6. Fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder⁵ blev vedtaget af Europarådet i 1989⁶. I forbindelse med reglerne til forbedring af leve- og arbejdsvilkår i afsnit I om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder findes retten til årlig ferie med løn under punkt 8:

»Enhver arbejdstager i Det Europæiske Fællesskab har i overensstemmelse med gældende praksis i det enkelte land ret til en ugentlig hvileperiode og årlig ferie med løn, idet der skal ske indbyrdes tilnærmelse af varigheden heraf på et stadigt stigende niveau.«

D. Den afledte ret

1. Tjenestemandsvedtægten

7. Den almindelige bestemmelse i forordning nr. 31 om vedtægten for tjenestemænd⁷ (herefter »tjenestemandsvedtægten«) i artikel 1e, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Tjenestemænd i aktiv tjeneste skal tildeles arbejdsvilkår, der opfylder passende sundheds- og sikkerhedsstandarder, der mindst svarer til de mindstekrav, der gælder i forbindelse med foranstaltninger, der vedtages på disse områder i henhold til traktaterne.«

8. I afsnit IV om tjenestemandens arbejdsvilkår findes kapitel 2 om tjenestemænds ferie og orlov. Artikel 57, stk. 1, bestemmer:

»Tjenestemanden har i overensstemmelse med en ordning, der skal fastlægges efter fælles aftale mellem EU-institutionernes ansættelsesmyndigheder og efter udtalelse fra vedtægtsudvalget, ret til en årlig ferie på mindst 24 og højst 30 arbejdsdage inden for hvert kalenderår.«

9. I tjenestemandsvedtægtens bilag X fastsættes særlige undtagelsesbestemmelser for tjenestemænd i Den Europæiske Union, der gør tjeneste i et tredjeland. Indtil den 31. december 2013 havde en tjenestemand for hvert kalenderår ret til en årlig ferie på tre og en halv arbejdsdag for hver måned, i hvilken han har gjort tjeneste.

3 – European Treaty Series, nr. 35.

4 – European Treaty Series, nr. 163.

5 – Rådets dok. 10928/89. En offentliggørelse fra Kommissionen findes hos Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer (<https://op.europa.eu/da/publication-detail/-/publication/51be16f6-e91d-439d-b4d9-6be041c28122>).

6 – Formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd den 8. og 9.12.1989.

7 – Forordning nr. 31 (EØF), nr. 11 (Euratom), om vedtægten for tjenestemænd og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EFT 1959-1962, s. 126).

10. Ved forordning nr. 1023/2013 af 22. oktober 2013⁸ blev artikel 6 i bilag X ændret som følger:

»En tjenestemand har for hvert kalenderår ret til en årlig ferie på to arbejdsdage for hver måned, i hvilken han har gjort tjeneste.

Uanset denne artikels stk. 1, har tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland den 1. januar 2014, ret til:

- tre arbejdsdage fra den 1. januar 2014 til den 31. december 2014
- to og en halv arbejdsdag fra den 1. januar 2015 til den 31. december 2015.«

11. Herom anføres i 27. betragtning til forordning nr. 1023/2013:

»Arbejdsvilkårene for personale ansat i tredjelande bør moderniseres og gøres mere omkostningseffektive, så der opnås omkostningsbesparelser. De årlige ferierettigheder bør tilpasses [...]«

12. Artikel 8 i bilag X til tjenestemandsvedtægten hjemler en særlig hvileferie:

»Ansættelsesmyndigheden kan undtagelsesvis ved en særlig, begrundet beslutning bevilge en tjenestemand hvileferie, dersom levevilkårene på tjenestestedet er specielt vanskelige. Ansættelsesmyndigheden fastsætter for hvert af disse steder, i hvilken by/hvilke byer en sådan ferie kan tilbringes.

Tjenestemænd, der deltager i videreuddannelse i henhold til vedtægtens artikel 24a, og som har fået bevilget hvileferie i medfør af stk. 1 i nærværende artikel, kombinerer i givet fald deres videreuddannelsesperioder med deres hvileferie.«

2. Arbejdstidsdirektivet

13. Direktiv 93/104/EF om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden⁹ blev ophævet ved arbejdstidsdirektivet¹⁰.

14. Det fremgår af fjerde betragtning til arbejdstidsdirektivet, at forbedring af arbejdstagernes sundhedsmæssige vilkår under arbejdet er et mål, der ikke bør underordnes rent økonomiske hensyn.

15. Arbejdstidsdirektivets artikel 7, stk. 1, fastsætter en årlig ferie af mindst fire ugers varighed:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at alle arbejdstagere får en årlig betalt ferie af mindst fire ugers varighed i overensstemmelse med de kriterier for opnåelse og tildeling heraf, som er fastsat i national lovgivning og/eller praksis.«

8 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 1023/2013 af 22.10.2013 om ændring af vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Den Europæiske Union (EUT 2013, L 287, s. 15).

9 – Rådets direktiv 93/104/EF af 23.11.1993 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden (EFT 1993, L 307, s. 18).

10 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/88/EF af 4.11.2003 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden (EUT 2003, L 299, s. 9).

III. Faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne for Retten

16. Sagsøgerne for Retten, Carreras Sequeros m.fl. (herefter »sagsøgerne«), er tjenestemænd eller kontraktansatte ved Europa-Kommissionen. De blev alle udsendt til tredjelande, nærmere betegnet før den 1. januar 2014.

17. I overensstemmelse med den nye artikel 6, stk. 2, første led, i bilag X til tjenestemandsvedtægten blev sagsøgerne for året 2014 tildelt 36 årlige feriedage i stedet for 42 for året før. Sagsøgernes klager herover blev afvist af ansættelsesmyndigheden ved enslydende afgørelser i alle tilfælde.

18. Sagsøgerne anlagde derfor sag ved EU-Personaleretten med påstand om, at det fastslås, at den nye artikel 6 i bilag X til tjenestemandsvedtægten er ulovlig, og at afgørelserne, hvorved deres årlige ferie fra 2014 at regne blev nedsat, annulleres.

19. Dette søgsmål blev senere overført til Retten. I denne sag gav Retten Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet adgang til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionen.

20. Ved den appellerede dom af 4. december 2018, Carreras Sequeros m.fl. mod Kommissionen (T-518/16, EU:T:2018:873), annullerede Retten afgørelserne om at nedsætte det årlige antal feriedage, som sagsøgerne blev tildelt for 2014.

21. I denne forbindelse støttede Retten sig på, at retten til årlig ferie i henhold til chartrets artikel 31, stk. 2, efter sin karakter principielt har til formål at fremme en forbedring af arbejdstagernes leve- og arbejdsvilkår¹¹. Den væsentlige nedsættelse af den årlige ferie over 3 år fra 42 til 24 dage kan ikke anses for at være forenelig med princippet om at fremme en forbedring af de berørtes leve- og arbejdsvilkår¹². Nedsættelsen udlignes ikke af andre privilegier for de berørte¹³, og der ses ikke at foreligge nogen begrundelse¹⁴. For så vidt som der henvises til omkostningsbesparelser, er det allerede fastslået, at betragtningerne vedrørende nødvendigheden af at beskytte Unionens finansielle interesser under alle omstændigheder ikke kan påberåbes for at begrunde en tilsidesættelse af den ret til årlig betalt ferie, der er sikret ved chartrets artikel 31, stk. 2¹⁵. Det fremgår heller ikke, at lovgiver har bestræbt sig på at finde en passende ligevægt mellem målet om modernisering og de berørtes rettigheder. Derfor kunne Kommissionen ikke gyldigt støtte vedtagelsen af de omtvistede afgørelser på den nye artikel 6 i bilag X til tjenestemandsvedtægten¹⁶.

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen

22. Til prøvelse af den appellerede dom har Kommissionen (sag C-119/19 P) og Rådet (sag C-126/19 P) iværksat appeller, som Domstolen har forenet. Foruden sin egen appel har Rådet iværksat en kontraappel, der indholdsmæssigt er identisk med Kommissionens appel.

23. Ved kendelse af 29. juli 2019, Kommissionen mod Carreras Sequeros m.fl. og Rådet mod Kommissionen (C-119/19 P og C-126/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:658), gav Domstolens præsident afslag på begæring om intervention indgivet af Tjenesten for EU's Optræden Udadtil.

11 – Den appellerede doms præmis 88.

12 – Den appellerede doms præmis 90.

13 – Den appellerede doms præmis 91-96.

14 – Den appellerede doms præmis 98 ff.

15 – Den appellerede doms præmis 102 med henvisning til dom af 19.9.2013, fornyet prøvelse Kommissionen mod Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, præmis 55).

16 – Den appellerede doms præmis 112.

24. Europa-Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Dom af 4. december 2018, Carreras Sequeros m.fl. mod Kommissionen, sag T-518/16, ophæves.
- Sagen hjemvises til Retten med henblik på, at denne træffer afgørelse angående det andet til det fjerde anbringende i sagen i første instans.
- Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.

25. Rådet for Den Europæiske Union har i sin appel og i sin kontraappel nedlagt følgende påstande:

- Rådets appel og kontraappel fremmes til realitetsbehandling.
- Domstolen træffer afgørelse i sagen, og Rådet gives medhold i påstandene for første instans.
- Sagsøgerne i første instans tilpligtes at betale de af Rådet afholdte omkostninger i forbindelse med denne sag.

26. Europa-Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

- Appellerne i de forenede sager C-119/19 P og C-126/19 P fremmes til realitetsbehandling.

27. Francisco Carreras Sequeros m.fl. har heroverfor nedlagt følgende påstande:

- Kommissionens appel (sag C-119/19 P) og Rådets appel (sag C-126/19 P) samt Rådets kontraappel i sag C-119/19 P forkastes.
- Kommissionen og Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

28. Parterne har forhandlet skriftligt og i retsmødet den 3. februar 2020 også mundtligt.

V. Bedømmelse

29. Søgsmålet ved Retten anfægtede ganske vist formelt direkte de afgørelser, hvorved antallet af sagsøgernes feriedage for 2014 blev fastslået. Disse afgørelser var imidlertid den uomgængelige konsekvens af den nye ferieordning for tjenestemænd i tredjelande, artikel 6 i bilag X til tjenestemandsvedtægten. Derfor har sagsøgerne i henhold til artikel 277 TEUF rejst indsigelse om, at den nye ordning, som er omtvistet mellem parterne ved Retten og ligeledes i de foreliggende appsager, er ulovlig.

30. Jeg vil indledningsvis redegøre for, hvorfor Rådets kontraappel ikke kan antages til realitetsbehandling, og behandle appellanternes anbringende om Rettens kompetence. Derefter vil jeg beskæftige mig med klagepunktet vedrørende spørgsmålet om, hvor den appellerede dom er velbegrundet.

A. Formaliteten vedrørende Rådets kontraappel

31. I denne sag gør der sig det særlige forhold gældende, at både Kommissionen og Rådet på den ene side har iværksat appeller af Rettens dom, nærmere betegnet de nu forenede sager C-119/19 P og C-126/19 P, mens Rådet på den anden side også har iværksat en kontraappel vedrørende Kommissionens appel, sag C-119/19 P, hvori Rådet har kritiseret den samme dom fra Retten, som Rådet allerede har anfægtet ved sin egen appel i sag C-126/19 P, endda med identisk ordlyd.

32. Det er ganske vist ikke udelukket at anfægte en dom sideløbende med en appel og en kontraappel¹⁷. Eftersom en sag, der er anlagt efter en anden sag mellem de samme parter, som er baseret på de samme anbringender, og hvori der er nedlagt påstand om annullation af den samme retsakt, må afvises på grund af litispændensvirkningen¹⁸, kan en part også kun iværksætte et retsmiddel, hvorved en dom afsagt af Retten anfægtes med de samme appelanbringender¹⁹.

33. Rådets kontraappel skal således afvises.

B. Formaliteten vedrørende søgsmålet for Retten (Rådets første anbringende)

34. Med sit første anbringende har Rådet gjort gældende, at Retten begik retlige fejl for så vidt angår dens kompetence. Med dette anbringende har Rådet dels kritiseret, at Retten udstedte et pålæg, dels den rækkevidde, som Retten har tillagt ulovlighedsindsigelsen.

1. Rettens angivelige pålæg

35. Med det første anbringendes første led har Rådet, støttet af Kommissionen og Parlamentet, kritiseret, at Retten betegnede den omtvistede afgørelse i sagen som nedsættelse af antallet af sagsøgernes årlige feriedage. Antallet af feriedage blev ikke nedsat, men fastsat i henhold til de gældende regler. Med denne betegnelse pålagde Retten stiltiende Kommissionen at tildele sagsøgerne et bestemt antal feriedage. Retten havde imidlertid ikke kompetence til at udstede et sådant pålæg.

36. Som Rådet imidlertid selv har medgivet, er de omtvistede afgørelser, dvs. fastsættelsen af antallet af sagsøgernes feriedage i 2014, ikke tvivlsomme. Uanset hvordan de annullerede afgørelser betegnes, følger virkningen af Rettens dom af artikel 266, stk. 1, TEUF. I henhold hertil skal Kommissionen i hovedsagen træffe de foranstaltninger, der er nødvendige til opfyldelse af Rettens afgørelse – hverken mere eller mindre. Såfremt den appellerede dom opretholdes i fuldt omfang, kan Kommissionen således ikke længere anvende ændringerne af ferieordningen over for sagsøgerne og skal over for disse træffe afgørelser efter den gamle ordning²⁰.

37. Denne indsigelse er derfor reelt ikke rettet mod en angivelig fejl fra Rettens side ved vurderingen af dens kompetence, men mod afgørelsen om realiteten og navnlig mod den dermed forbundne konstatering i den appellerede doms præmis 112, hvorefter Kommissionen ikke kunne støtte sig på den nye artikel 6 i bilag X til tjenestemandsvedtægten ved fastsættelsen af antallet af sagsøgernes feriedage. Hvorvidt denne afgørelse kan opretholdes, skal behandles nedenfor.

38. For så vidt som det første led i Rådets første anbringende kritiserer et angiveligt pålæg fra Rettens side, beror dette led derimod på en urigtig fortolkning af den appellerede dom og skal derfor forkastes som ugrundet.

17 – Dom af 6.10.2009, GlaxoSmithKline Services mod Kommissionen (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P og C-519/06 P, EU:C:2009:610, præmis 31), og kendelse af 29.6.2016, Bürgerbeauftragter mod Staelen (C-337/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:670, præmis 16 og 17).

18 – Dom af 22.9.1988, Frankrig mod Parlamentet (358/85 og 51/86, EU:C:1988:431, præmis 12), og af 24.11.2005, Italien mod Kommissionen (C-138/03, C-324/03 og C-431/03, EU:C:2005:714, præmis 64).

19 – Dom af 5.4.2017, Changshu City Standard Parts Factory og Ningbo Jinding Fastener mod Rådet (C-376/15 P og C-377/15 P, EU:C:2017:269, præmis 30 og 31).

20 – Dom af 28.2.1989, Cargill (201/87, EU:C:1989:100, præmis 21), og af 8.11.2001, Silos (C-228/99, EU:C:2001:599, præmis 33).

2. Rækkevidden af ulovlighedsindsigelsen

39. I sit første anbringendes andet led har Rådet med støtte fra Kommissionen og Parlamentet foreholdt Retten, at den lod ulovlighedsindsigelsen, der blev støttet på artikel 277 TEUF, omfatte hele den ferieordning, der er fastsat i artikel 6 i bilag X til tjenstemandsvedtægten, dvs. også ordningerne for 2015 og fra 2016, selv om genstanden for søgsmålet udelukkende var afgørelser vedrørende ferierettigheder i 2014.

40. Formålet med artikel 277 TEUF er ikke at give en part mulighed for at bestride lovligheden af en eller anden forordning under et vilkårligt søgsmål. Den ordning, som påstås at være ulovlig, må, direkte eller indirekte, være anvendelig på det forhold, der er genstand for søgsmålet²¹. Retten præciserede med rette dette således, at rækkevidden af en ulovlighedsindsigelse skal begrænses til det, der er absolut nødvendigt for at afgøre tvisten²².

41. I den appellerede doms præmis 31 gjorde Retten sig dog til fortaler for, at artikel 277 TEUF skal fortolkes så vidt, at personer, som er afskåret fra at anlægge direkte søgsmål til prøvelse af institutionernes generelle retsakter, sikres en effektiv legalitetskontrol af sådanne retsakter. Anvendelsesområdet for artikel 277 TEUF skal således omfatte de af institutionernes retsakter, som var relevante for vedtagelsen af den omtvistede afgørelse. Ifølge Retten er det derfor tilstrækkeligt, at den omhandlede afgørelse i det væsentlige hviler på disse retsakter, selv om de ikke formelt var retsgrundlaget for denne afgørelse.

42. Disse konstateringer er ikke i fuldstændig overensstemmelse med Domstolens praksis. Ifølge denne anses en effektiv legalitetskontrol i medfør af artikel 277 TEUF kun for nødvendig, såfremt der vedtages gennemførelsesafgørelser, hvorved sagsøgerne berøres direkte og individuelt²³.

43. Ved en streng anvendelse af denne retspraksis er ulovlighedsindsigelsen antagelig begrænset til alene at omfatte overgangsordningen for 2014 i artikel 6, stk. 2, første led, i bilag X til tjenstemandsvedtægten. Søgsmålets genstand er nemlig alene fastsættelsen af ferierettighederne for dette år, men derimod ikke fastsættelserne for de efterfølgende år.

44. Rettens argumentation i den appellerede doms præmis 32-35, hvorefter sammenhængen mellem de forskellige trin i overgangsordningen og den endelige ferieordning kan begrunde, at ulovlighedsindsigelsen udstrækkes til at omfatte alle disse ordninger, anser jeg ikke for tilstrækkelig. Det havde nemlig i realiteten uden videre været muligt at bryde denne sammenhæng op og begrænse prøvelsen af indsigelsen til det første trin i overgangsordningen. Det ville i øvrigt ikke have udelukket, at der inden for rammerne af ordningens målsætning blev taget hensyn til dens karakter af overgangsforanstaltning og sammenhængen med den endelige ferieordning.

45. Ikke desto mindre anser jeg alt i alt Rettens fremgangsmåde for rigtig. Ulovlighedsindsigelsen kan ganske vist ikke formelt føre til, at den indirekte kritiserede ordning bliver ugyldig, og den har heller ingen retsvirkninger mellem andre parter. Ikke desto mindre vil en omfattende vurdering i den foreliggende sag i realiteten afklare spørgsmålet, om den anfægtede ordning kan anvendes og derigennem få virkning som præjudikat for lignende tvister. Det er også i ansættelsesmyndighedens interesse at få klarhed over, om de nye ferieregler er lovlige, så hurtigt som muligt. Ved at begrænse sagen til ordningen for 2014 vil der derimod være risiko for yderligere, langtrukne retstvister vedrørende de efterfølgende år.

21 – Dom af 13.7.1966, Italien mod Rådet og Kommissionen (32/65, EU:C:1966:42, EFT 1965-1968, s. 293). Jf. også dom af 31.3.1965, Macchiorlatti Dalmas mod Den Høje Myndighed (21/64, EU:C:1965:30, EFT 1965-1968, s. 171).

22 – Den appellerede doms præmis 30 og den deri nævnte retspraksis.

23 – Dom af 6.3.1979, Simmenthal mod Kommissionen (92/78, EU:C:1979:53, præmis 41).

46. Prøvelsen af den samlede ordning fører i øvrigt ikke til, at sagsøgernes beføjelse til at fremsætte indsigelser overskrides. Den omfattende prøvelse af den nye ordning går ikke videre end sagsøgernes anbringende og udgør ej heller nye oplysninger. Tværtimod har sagsøgerne under hele den foreliggende sag gjort gældende, at de ville anfægte anvendelsen af de nye ferieregler i fremtidige år. Heroverfor forekommer det mig uvæsentligt, at to af sagsøgerne i den mellemliggende tid ikke længere har gjort tjeneste i tredjelande²⁴. Desuden er den endelige ferieordning også blevet anfægtet i andre sager, eftersom der verserer yderligere to sager, som vedrører 2019²⁵. Senest i disse sager skal det afsluttende trin i den nye ordning behandles.

47. På denne baggrund ville jeg anse det for urimeligt at dele tvisten om den nye ordning vedrørende ferierettighederne op i enkeltsager. Dette ville blot indebære en unødvendig anvendelse af Unionens retsinstitutters, men også af parternes, ressourcer²⁶.

48. Som følge heraf må Rådets første anbringendes andet led forkastes som ugrundet.

49. Såfremt Domstolen ikke deler min opfattelse, vil det ganske vist være tænkeligt at afslutte prøvelsen på dette punkt og hjemvise sagen til Retten. Det kan nemlig ikke udelukkes, at Retten ville være nået frem til et andet resultat, hvis den kun havde undersøgt første trin i overgangsordningen, dvs. en betydeligt mindre reduktion af ferierettighederne.

50. Denne fremgangsmåde forekommer mig imidlertid ikke hensigtsmæssig, eftersom den kun vil udskyde afgørelsen af den tilgrundliggende konflikt yderligere. Derfor bør Domstolen også behandle de andre anbringender. Her bør det påpeges, at nedenstående betragtninger i princippet i det væsentlige gælder, uanset om søgsmålet for Retten begrænses til overgangsordningen for 2014. Det er ganske vist tænkeligt, at afvejningen af, om de resterende ferierettigheder er tilstrækkelige, fører til forskellige konklusioner på forskellige trin i den nye ordning, men jeg vil nedenfor redegøre for, at der ikke er anledning til at stille spørgsmålstegn ved nogen af trinene²⁷.

C. Realiteten vedrørende søgsmålet for Retten (Kommissionens appel samt Rådets andet og tredje anbringende)

51. Den nye ordning er ifølge Retten ikke forenelig med den grundlæggende ret til ferie. Derimod har den undladt at behandle det almindelige princip om ligebehandling, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retten til respekt for privatliv og familieliv, som sagsøgerne ligeledes havde påberåbt sig.

52. I overensstemmelse hermed har Kommissionen med sine to anbringender kritiseret visse aspekter af undersøgelsen af den grundlæggende ret til ferie i henhold til chartrets artikel 31, stk. 2, nemlig inddragelsen af arbejdstidsdirektivet og princippet om forbedring af de berørtes leve- og arbejdsvilkår, men også den manglende inddragelse af sagsøgernes andre krav og behandlingen af lovgivers skønsbeføjelse. Rådets andet og tredje anbringende vedrører lignende spørgsmål.

1. Bindende virkning af arbejdstidsdirektivet

53. Det første led i Kommissionens første anbringende og det første led i Rådets andet anbringende er rettet mod Rettens inddragelse af arbejdstidsdirektivet.

24 – Den appellerede doms præmis 38.

25 – Sag T-573/19, DS og 718 andre mod Kommissionen og EU-udenrigstjenesten, og sag T-576/19, DV og 10 andre mod Kommissionen (begge EUT 2019, C 357, s. 38-40).

26 – Jf. dom af 6.11.2012, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob (C-553/10 P og C-554/10 P, EU:C:2012:682, præmis 61).

27 – Jf. punkt 121 ff. nedenfor.

a) Inddragelse af arbejdstidsdirektivet som sådan

54. For det første tilsidesatte Retten efter Rådets opfattelse fast retspraksis, hvorefter direktiver er rettet til medlemsstaterne og ikke til Unionens institutioner eller organer, ved at fastslå, at et direktiv (i det foreliggende tilfælde arbejdstidsdirektivet) i visse tilfælde kan påberåbes over for Unionens institutioner. Følgelig kan bestemmelserne i et direktiv ikke anses for at pålægge institutionerne forpligtelser i deres forhold til de ansatte.

55. Sagsøgerne må dog gives medhold i deres argument om, at dette anbringende er irrelevant. Det er rettet mod betragtningerne i den appellerede doms præmis 61, som ikke danner grundlag for dommen. Retten fastslog nemlig udtrykkeligt i præmis 64, at arbejdstidsdirektivet hverken alene eller sammen med tjenestemandsvedtægtens artikel 1e, stk. 2²⁸, kan gøres gældende til støtte for en ulovlighedsindsigelse med henblik på at udelukke anvendelsen af den nye artikel 6 i bilag X til vedtægten.

56. Dette anbringende fra Rådet skal derfor forkastes.

b) Inddragelse af chartrets artikel 31, stk. 2, sammenholdt med arbejdstidsdirektivet

57. For det andet begik Retten efter Rådets og Kommissionens opfattelse en retlig fejl ved at fastslå, at lovgiver er bundet af indholdet af arbejdstidsdirektivet, eftersom det er nævnt i præsidiets forklaringer til artikel 31, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder.

58. I den appellerede doms præmis 70 fastslog Retten faktisk, at den nye artikel 6 i bilag X til vedtægten ikke må anvendes, såfremt den viser sig at være uforenelig med retten til årlig ferie, hvis karakter og målsætning følger af chartrets artikel 31, stk. 2, sammenholdt med arbejdstidsdirektivet. Med henblik herpå henviste Retten i præmis 67-69 til forklaringerne udarbejdet af konventets præsidium, hvorefter chartrets artikel 31, stk. 2, navnlig stadfæster kernen i arbejdstidsdirektivet. EU-lovgiver kan ikke se bort fra indholdet af dette direktiv.

59. Disse bemærkninger er behæftet med en retlig fejl, idet de giver en ukorrekt fremstilling af forholdet mellem chartrets artikel 31, stk. 2, og arbejdstidsdirektivet.

60. Ifølge konventets forklaringer til chartrets artikel 31, stk. 2, er denne bestemmelse ganske vist baseret på arbejdstidsdirektivet. Der skal desuden tages behørigt hensyn til disse forklaringer i henhold til chartrets artikel 52, stk. 7, og artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU²⁹.

61. Dette fører imidlertid ikke til en indarbejdelse af *hele* arbejdstidsdirektivet i chartrets artikel 31, stk. 2.

62. Som Kommissionen med rette har anført, er det derimod retten til mindst fire ugers ferie, som er fastsat i arbejdstidsdirektivets artikel 7, der er knæsat i chartrets artikel 31, stk. 2³⁰. Mere præcist udtrykt er arbejdstidsdirektivets artikel 7 en EU-retlig bestemmelse, der fastsætter den præcise varighed af den årlige ferie, som er sikret ved chartrets artikel 31, stk. 2³¹.

28 – Jf. herom dom af 19.9.2013, fornyet prøvelse Kommissionen mod Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, præmis 43 og 46).

29 – Domme af 6.11.2018, Bauer og Willmeroth (C-569/16 og C-570/16, EU:C:2018:871, præmis 55), og Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, præmis 52). Jf. også generaladvokat Bots forslag til afgørelse TSN og AKT (C-609/17 og C-610/17, EU:C:2019:459, punkt 106).

30 – Dom af 22.11.2011, KHS (C-214/10, EU:C:2011:761, præmis 37), af 22.5.2014, Lock (C-539/12, EU:C:2014:351, præmis 14), og af 6.11.2018, Kreuziger (C-619/16, EU:C:2018:872, præmis 29).

31 – Jf. domme af 6.11.2018, Bauer og Willmeroth (C-569/16 og C-570/16, EU:C:2018:871, præmis 85), og Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, præmis 74).

63. En sådan præcisering er nødvendig, eftersom varigheden af den betalte årlige ferie, dvs. en betingelse for sikringen af denne ferie, ikke er fastsat i chartrets artikel 31, stk. 2. Dermed adskiller feriens varighed sig fra andre garantier i artikel 31, stk. 2, f.eks. betaling under ferie eller kredsen af begunstigede, som uden yderligere normativ præcision fremgår af den grundlæggende rettighed³².

64. Den grundlæggende ret til ferie afhænger således i det mindste med henblik på varigheden af den betalte årlige ferie af en normativ præcisering.

65. Denne afhængighed har konsekvenser for bedømmelsen af ordninger, der – som den omtvistede nye ordning – fastsætter varigheden af den betalte årlige ferie. Eftersom en sådan ordning er nødvendig for at give den grundlæggende ret til ferie praktisk virkning, kan den efter sin karakter ikke anses for en begrænsning af den grundlæggende rettighed som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1, og er derfor heller ikke direkte underlagt de betingelser, der er fastsat i denne bestemmelse.

66. Selv om bestemmelsen om varigheden af retten til ferie således ikke kræver nogen begrundelse i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, skal den dog som minimum overholde proportionalitetsprincippet, som hører til EU-rettens almindelige grundsætninger. I henhold hertil må EU-institutionernes retsakter ikke gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål³³.

67. Navnlig ved den endelige afvejning af formål med og ulemper ved en fastsættelse kan andre aspekter, såsom minimumsferien i henhold til arbejdstidsdirektivets artikel 7 eller det væsentlige indhold af den grundlæggende ret til årlig betalt ferie spille en rolle. Direktivet som helhed har imidlertid heller ingen funktion i denne sammenhæng.

68. Det må således fastholdes, at Retten i den appellerede doms præmis 68 og 69 begik en retlig fejl ved at lægge til grund, at EU-lovgiver i forbindelse med chartrets artikel 31, stk. 2, er bundet af arbejdstidsdirektivet som helhed.

69. Denne retlige fejl indebærer imidlertid ikke, at Kommissionens og Rådets indsigelser kan tages til følge, idet den ikke fører til en ophævelse af den appellerede dom. Retten støttede nemlig ikke sin afgørelse på en angivelig tilsidesættelse af de materielle garantier i arbejdstidsdirektivet. Derimod forkastede den reelt sagsøgernes argumentation vedrørende de forskellige bestemmelser i arbejdstidsdirektivet.

2. Målet om forbedring af leve- og arbejdsvilkår

70. Med det første anbringendes andet led har Kommissionen gjort gældende, at der foreligger en retlig fejl i forbindelse med fortolkningen af chartrets artikel 31, stk. 2, for så vidt som Retten fandt, at den reduktion af den årlige ferie, der foretages ved artikel 6 i bilag X til tjenestemandsvedtægten, ikke er forenelig med et angiveligt princip om at forbedre leve- og arbejdsvilkårene for de berørte. Et sådant princip har intet retsgrundlag.

32 – Jf. domme af 6.11.2018, Bauer og Willmeroth (C-569/16 og C-570/16, EU:C:2018:871, præmis 83 og 84), og Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, præmis 72 og 73).

33 – Dom af 13.11.1990, Fédesa m.fl. (C-331/88, EU:C:1990:391, præmis 13), af 5.10.1994, Crispoltoni m.fl. (C-133/93, C-300/93 og C-362/93, EU:C:1994:364, præmis 41), af 12.7.2001, Jippes m.fl. (C-189/01, EU:C:2001:420, præmis 81), af 9.3.2010, ERG m.fl. (C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 86), af 16.6.2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 67 og 91), og af 30.4.2019, Italien mod Rådet (Fangstkvote for sværdfisk i Middelhavet) (C-611/17, EU:C:2019:332, præmis 55).

71. Med det andet anbringendes andet led har Rådet ligeledes gjort gældende, at Retten har misforstået betydningen af chartrets artikel 31, stk. 2. Denne bestemmelse har, i modsætning til det af Retten fastslåede, ikke til formål at forbedre leve- og arbejdsvilkår, men at sikre et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau for alle arbejdstagere i Unionen.

72. I den appellerede doms præmis 88 fastslog Retten, at retten til årlig ferie i henhold til chartrets artikel 31, stk. 2, efter sin karakter principielt har til formål at fremme en forbedring af arbejdstagernes leve- og arbejdsvilkår. Ifølge præmis 90 kan nedsættelsen af antallet af feriedage ikke anses for at være forenelig med princippet om at fremme en forbedring af de berørtes leve- og arbejdsvilkår.

73. I så henseende må det medgives Kommissionen og Rådet, at hverken teksten i chartrets artikel 31, stk. 2, eller forklaringerne udtrykkeligt nævner et sådant princip. Derimod har Rådet med rette fastslået, at artikel 31 har overskriften »Retfærdige og rimelige arbejdsforhold«.

74. Ikke desto mindre støttede Retten sig på EU-retten, idet Unionen i henhold til artikel 151, stk. 1, TEUF bl.a. har som mål at forbedre leve- og arbejdsvilkårene. Ifølge arbejdstidsdirektivets retsgrundlag, i dag artikel 153 TEUF, har direktivet og dermed også dettes artikel 7 til formål at virkeliggøre denne målsætning. Derudover danner denne målsætning grundlaget for fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder. Retten til betalt ferie, som er nævnt i punkt 8, findes i afsnittet med overskriften »Forbedring af leve- og arbejdsvilkår«. Ifølge forklaringerne til chartret er den grundlæggende ret til ferie bl.a. baseret på disse to dokumenter.

75. Domstolen har som minimum allerede anerkendt, at ferieordningerne tjener til at forbedre beskyttelsen af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed³⁴. I denne forbindelse er der tale om specifikke leve- og arbejdsvilkår.

76. Hvad navnlig angår retten til ferie har sagsøgerne med rette fremhævet, at der skal ske indbyrdes tilnærmelse af varigheden af ferien på et *stadigt stigende niveau*³⁵, hvilket implicerer, at målet er en forbedring.

77. Følgelig var Rettens konstatering i den appellerede doms præmis 88, hvori Retten henregner formålet om forbedring af leve- og arbejdsvilkår til retten til årlig ferie, ikke behæftet med en retlig fejl.

78. Derimod gik Retten for vidt, da den i præmis 90 talte om et princip, idet der hverken i de relevante dokumenter eller i retspraksis findes et holdepunkt for et princip. Dermed gav den målet om at forbedre leve- og arbejdsvilkårene en vægt med henblik på fortolkningen af den grundlæggende ret til ferie, som det ikke kan tillægges.

79. Problematisk er imidlertid først og fremmest Rettens undersøgelse af overholdelsen af denne målsætning. Dette mål kan nemlig heller ikke føre til, at en reduktion af ferierettigheder skal anses for en begrænsning af den grundlæggende ret til ferie i henhold til chartrets artikel 31, stk. 2.

80. Det kan her lades ubesvaret, om målet om forbedring af leve- og ansættelsesvilkår som sådan på grundlag af artikel 151 TEUF binder Unionen ved fastsættelsen af ansættelsesvilkårene for dens ansatte. Retten bedømte nemlig ikke artikel 6 i bilag X til tjenestemandsvedtægten på grundlag af artikel 151 TEUF, men anvendte dette mål i forbindelse med chartrets artikel 31, stk. 2. Retten

34 – Dom af 12.11.1996, Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-84/94, EU:C:1996:431, præmis 59), og af 19.9.2013, fornyet prøvelse Kommissionen mod Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, præmis 44 og 59).

35 – Dom af 26.6.2001, BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, præmis 39), og domme af 6.11.2018, Bauer og Willmeroth (C-569/16 og C-570/16, EU:C:2018:871, præmis 82), og Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, præmis 71).

begrundede i den appellerede doms præmis 90 nemlig konstateringen af en begrænsning af den grundlæggende ret til ferie og følgelig nødvendigheden af en begrundelse i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, med, at den væsentlige nedsættelse af ferierettighederne som følge af den nye ordning ikke kan anses for en forbedring af leve- og arbejdsvilkår.

81. Som jeg imidlertid allerede har redegjort for, er den normative præcisering af feriens varighed ikke en begrænsning af den grundlæggende ret til ferie, som kræver en begrundelse i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1. Derimod skal denne nødvendige præcisering bedømmes på grundlag af proportionalitetsprincippet³⁶. I forbindelse med dette princip kommer målet om forbedring af leve- og arbejdsvilkårene først ind i billedet på et senere tidspunkt, nemlig ved afvejningen af målet med ordningen og de byrder, der er forbundet med ordningen.

82. For så vidt som der ligger en retlig fejl i fortolkningen af chartrets artikel 31, stk. 2, hvorefter et princip om forbedring af arbejdsvilkår er fastsat i denne bestemmelse, og enhver forringelse af arbejdsvilkårene følgelig skal anses for en begrænsning af denne grundlæggende rettighed, fører denne fejl imidlertid ikke som sådan til en ophævelse af den appellerede dom. Det er nemlig ikke udelukket, at prøvelsen af begrundelsen for et sådant indgreb fører til samme konklusion som prøvelsen af forholdsmæssigheden af præciseringen af denne grundlæggende rettighed. I så fald vil det være tilstrækkeligt at erstatte Rettens begrundelse.

3. Inddragelse af andre aspekter vedrørende begrænsningen af den grundlæggende ret til ferie

83. Med det første anbringes tredje led har Kommissionen anfægtet de betragtninger, som Retten anførte i den appellerede doms præmis 91-96, for at imødegå argumenter, der er fremført mod en begrænsning af den grundlæggende ret til ferie. Rådet og Parlamentet har ligeledes anfægtet disse betragtninger.

84. I så henseende gælder det ligeledes, at den af Retten anvendte metode til prøvelse af den grundlæggende rettighed ikke er overbevisende. Hvorvidt disse argumenter og Rettens betragtninger er relevante, skal navnlig behandles i forbindelse med afvejningen.

4. Den nye ordnings forholdsmæssighed og lovgivers skønsmargen

85. I forbindelse med prøvelsen af forholdsmæssigheden og navnlig målet om at forbedre de berørtes leve- og arbejdsvilkår er navnlig Kommissionens andet anbringende og andet led i Rådets andet anbringende samt Rådets tredje anbringende af betydning.

a) Målestokken for undersøgelsen

86. Kommissionen har gjort gældende, at Retten ikke tog hensyn til, at lovgiver råder over en vid skønsmargen, når denne foretager ændringer i tjenstemandsvedtægten, og at en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet kun kan konstateres, når lovgiver åbenbart har overskredet grænserne for denne skønsmargen.

87. Rådet har ligeledes fremhævet nødvendigheden af at give lovgiver mulighed for kompromisser, hvad enten det vedrører ferie, vederlag eller arbejdstid, henset til forandringerne i samfundet, sociale fremskridt og den videnskabelige og teknologiske udvikling.

³⁶ – Jf. punkt 65 ff. ovenfor.

88. Retten anerkendte imidlertid udtrykkeligt i den appellerede doms præmis 100, at lovgiver råder over et vidt skøn med henblik på at tilpasse vedtægten og til enhver tid at ændre tjenestemændenes rettigheder og pligter – også på en måde, der er ufordelagtig for disse³⁷.

89. Denne målestok er i overensstemmelse med den faste retspraksis vedrørende domstolsprøvelsen af de betingelser, hvorunder dette proportionalitetsprincip er blevet anvendt på EU-lovgivningens område. Ved udøvelsen af de beføjelser, som er tillagt lovgiver, tilkommer der denne et vidt skøn på områder, hvor de foranstaltninger, der skal træffes, indebærer valg af både politisk og økonomisk eller social karakter, og når EU-lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Det drejer sig således ikke om at få oplyst, om en foranstaltning på et givent område var den eneste eller bedst mulige, idet det kun er, såfremt foranstaltningen er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som de pågældende institutioner forfølger, at en sådan foranstaltning vil kunne kendes ulovlig³⁸.

90. Retten undersøgte imidlertid ikke den nye ordnings egnethed, men sikrede sig i den appellerede doms præmis 98 og 100, at lovgiver havde undersøgt, om den nye ordning faktisk tjener almenlystige mål og, henset til det forfulgte mål, ikke udgør et uforholdsmæssigt og urimeligt indgreb, der ville underminere substansen i de således sikrede rettigheder. Retten beskæftigede sig navnlig med, om lovgiver traf sin afgørelse efter en omhyggelig og uvildig prøvelse af alle relevante elementer med fuldt kendskab til omstændighederne.

91. Dette er ligeledes i vidt omfang i overensstemmelse med retspraksis, idet lovgiver er forpligtet til at støtte sin afgørelse på objektive kriterier. Inden for rammerne af undersøgelsen af de med de forskellige mulige foranstaltninger forbundne begrænsninger skal lovgiver desuden undersøge, om de tilstræbte formål med den valgte foranstaltning kan begrunde endog væsentlige negative følger for de berørte³⁹.

92. I øvrigt fordrer selv en retslig prøvelse, der har et begrænset omfang, at de EU-institutioner, der er ophavsmænd til den relevante retsakt, er i stand til for Domstolen at godtgøre, at retsaktens blev vedtaget ved en egentlig udøvelse af deres skønsmargen, henholdsvis deres skønsmargen, hvilket forudsætter, at de har taget alle relevante forhold og omstændigheder angående den situation, som retsaktens har til formål at regulere, i betragtning⁴⁰. Det følger heraf, at disse institutioner i det mindste skal være i stand til at fremlægge og på klar og utvetydig måde redegøre for de tilgrundliggende faktiske forhold, der skulle tages i betragtning til støtte for de foranstaltninger i denne retsakt, der anfægtes, og som udøvelsen af deres skønsmargen afhang af⁴¹.

37 – Jf. dom af 22.12.2008, Centeno Mediavilla m.fl. mod Kommissionen (C-443/07 P, EU:C:2008:767, præmis 60), og af 4.3.2010, Angé Serrano m.fl. mod Parlamentet (C-496/08 P, EU:C:2010:116, præmis 82).

38 – Dom af 8.6.2010, Vodafone m.fl. (C-58/08, EU:C:2010:321, præmis 52), af 4.5.2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, præmis 49), og af 30.4.2019, Italien mod Rådet (fangstkvoter for sværdfisk i Middelhavet) (C-611/17, EU:C:2019:332, præmis 56).

39 – Dom af 8.6.2010, Vodafone m.fl. (C-58/08, EU:C:2010:321, præmis 53), af 17.10.2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 49), og af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet (C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 79).

40 – Dom af 7.9.2006, Spanien mod Rådet (C-310/04, EU:C:2006:521, præmis 122), af 18.12.2008, Afton Chemical (C-517/07, EU:C:2008:751, præmis 34), af 21.6.2018, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-5/16, EU:C:2018:483, præmis 152), og af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet (C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 81). Om ændringen af tjenestemandsvedtægten, jf. i denne retning dom af 4.3.2010, Angé Serrano m.fl. mod Parlamentet (C-496/08 P, EU:C:2010:116, præmis 86). Jf. også dom af 9.11.2010, Volker og Markus Schecke og Eifert (C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 78 og 84).

41 – Dom af 7.9.2006, Spanien mod Rådet (C-310/04, EU:C:2006:521, præmis 123), af 21.6.2018, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-5/16, EU:C:2018:483, præmis 153), og af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet (C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 81).

b) De relevante omstændigheder

93. Undersøgelsen af disse aspekter er i sidste ende afgørende for udfaldet af den foreliggende appelsag, idet den appellerede dom i væsentlig grad beror på, at Retten forkastede institutionernes anbringende desangående, nemlig deres argumenter vedrørende målene om omkostningseffektivitet og omkostningsbesparelser, om modernisering, om supplerende ferierettigheder på grundlag af alder og rang, om retten til særlig hvileferie på grund af specielt vanskelige levevilkår og om visse økonomiske fordele for ansatte i tredjelande.

i) Omkostningseffektivitet og omkostningsbesparelser

94. I den appellerede doms præmis 102 afviste Retten målet om at sikre, at tjenestemænd og andre ansatte, der gør tjeneste i et tredjeland, er omkostningseffektive, og derved opnå omkostningsbesparelser. I denne forbindelse støttede den sig på fjerde betragtning til arbejdstidsdirektivet, hvorefter forbedringen af sikkerhedsmæssige og sundhedsmæssige vilkår ikke bør underordnes rent økonomiske hensyn. Desuden henviste Retten til, at betragtningerne vedrørende nødvendigheden af at beskytte Unionens finansielle interesser under alle omstændigheder ikke kan påberåbes for at begrunde en tilsidesættelse af den ret til årlig betalt ferie, der er sikret ved chartrets artikel 31, stk. 2.

95. For så vidt angår indgrebet i den grundlæggende ret til ferie, kan fastsættelsen af feriens varighed som sådan navnlig ikke sidestilles med begrænsninger af betalingen af ferien. Sidstnævnte er en begrænsning af den grundlæggende ret til ferie med løn, mens førstnævnte – som jeg allerede har redegjort for⁴² – er en nødvendig konkretisering af den grundlæggende rettighed. Ved den afvejning, der skal foretages i denne forbindelse, kan bestemmelsers mål, der muligvis ikke kan begrunde en begrænsning, spille en rolle.

96. Mens finansielle betragtninger derfor ikke kan gøres gældende over for retten til betaling under ferie, som er garanteret ved den grundlæggende rettighed⁴³, skal det være muligt navnlig at tage hensyn til byrderne for arbejdsgivere ved præciseringen af omfanget af ferierettigheder. Ansættelsesforholdet, som ferierettigheder udspringer af, beror for begge parter vedkommende på en afvejning af omkostninger og fordele. For arbejdsgiveren er ferierettighederne en omkostningsfaktor og derfor et finansielt aspekt, som ikke kan ignoreres.

97. Større vægt skal tillægges den effektive beskyttelse af arbejdstageres sikkerhed og sundhed, der ikke bør underordnes rent økonomiske hensyn⁴⁴. Det kan imidlertid næppe hævdes, at enhver nedsættelse af ferierettighederne nødvendigvis vil skade beskyttelsen af sikkerheden og sundheden. Det gælder så meget desto mere, når de ferierettigheder, der nedsættes, er mere end dobbelt så høje som minimumsferien i henhold til arbejdstidsdirektivets artikel 7 og ligger markant højere end andre EU-ansattes ferierettigheder.

98. Derfor var den fuldstændige afvisning af målet om omkostningseffektivitet og omkostningsbesparelser i den appellerede doms præmis 102 behæftet med en retlig fejl.

ii) Modernisering

99. Det andet mål med den nye ordning er en modernisering af arbejdsvilkårene for personale i tredjelande.

42 – Jf. punkt 65-67 ovenfor.

43 – Dom af 19.9.2013, fornyet prøvelse Kommissionen mod Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, præmis 52-55).

44 – Dom af 26.6.2001, BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, præmis 59), og af 14.5.2019, CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402, præmis 66).

100. Desangående afviste Retten i den appellerede doms præmis 106 den betragtning, at udviklingen af lufttrafikken og muligheden for at bruge internetkommunikation i større omfang kunne begrunde en reduktion af ferien. For så vidt angår lufttrafikken kan dette højst berøre de tildelte rejsedage. De bedre kommunikationsmuligheder har ingen forbindelse til ferierettighederne.

101. Dermed så Retten imidlertid bort fra, at ferien for de berørtes vedkommende i endnu højere grad end for de andre EU-ansatte tjener til at opretholde forbindelsen med hjemlandet. Deri ligger en afgørende forskel i forhold til den generelle retspraksis vedrørende ferie. I denne praksis lægges det til grund, at arbejdstagerne som regel arbejder i deres hjemland og kan bruge deres ferie udelukkende til hvile og fritidsaktiviteter. Det har så absolut betydning for forbindelsen til hjemlandet, hvis der eksisterer hyppige flyforbindelser, som er til at betale. De giver mulighed for at tage tilbage til hjemlandet hyppigere. Desuden kan de – uanset de rejsedage, der tildeles – nedsætte den effektive rejsetid, således at der bliver mere tid til den egentlige ferie.

102. Den samme tanke ligger i sidste ende til grund for argumentet om internetkommunikation. Mens man tidligere var henvist til dyre og eventuelt også kvalitativt dårlige telefonforbindelser og kommunikation pr. post, har man med internetkommunikationen i dag betydeligt bedre betingelser for at opretholde forbindelsen med hjemlandet og kan f.eks. gøre brug af videotelefoni. Denne lettelse af kommunikationen kan ganske vist ikke fuldstændig erstatte den personlige kontakt, men den mindsker nødvendigheden heraf noget.

103. Den fuldstændige afvisning af denne tanke er derfor ikke overbevisende.

104. Desuden forkastede Retten i den appellerede doms præmis 107 argumentet om, at den nye ordning skal imødekomme behovene hos Unionens mindre repræsentationer, hvis funktionsevne er i fare i tilfælde af meget lange fraværsperioder på grund af ferie. Ifølge Retten fremgik det ikke, at ferierettighederne af den grund skal nedsættes for alle repræsentationer, ligesom det ikke var godtgjort, at der ikke findes alternativer.

105. De berørte tjenestesteders funktionsevne indgår imidlertid reelt altid i den afvejning, der skal foretages med hensyn til omfanget af ferierettigheder. Den omstændighed, at mindre repræsentationer rammes særligt hårdt af feriefravær, kan i denne forbindelse ikke udelukkes fra afvejningen.

106. Den appellerede doms præmis 106 og 107 er således ligeledes behæftet med retlige fejl.

iii) Supplerende ferierettigheder på grundlag af alder og lønklasse

107. I den appellerede doms præmis 109 fastslog Retten, at lovgiver åbenbart ikke havde taget i betragtning, at ferierettighederne for tjenestemænd og andre ansatte, der gør tjeneste inden for Unionen, i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 57 øges fra 24 til 30 arbejdsdage afhængig af alder og lønklasse.

108. I så henseende lagde Retten tilsyneladende til grund, at de ansatte, der gør tjeneste i tredjelande, ikke har ret til disse supplerende feriedage.

109. I denne forbindelse er det korrekt, at bilag X til tjenestemandsvedtægten ikke udtrykkeligt henviser til artikel 57. Imidlertid fremgår det af gennemførelsesbestemmelserne vedrørende artikel 57, som Kommissionen har fremlagt, at de berørte ved udløbet af overgangsordningen i 2016 fik adgang til disse supplerende feriedage⁴⁵.

45 – Bilag R.9 til Kommissionens svar af 13.11.2017 på Rettens spørgsmål (s. 57 i bilagene).

110. Følgelig foretog Retten med konstateringen i den appellerede doms præmis 109 en urigtig gengivelse af Kommissionens argumentation. Disse ferierettigheder burde derimod også have været taget i betragtning ved afvejningen.

iv) Hvileferie på grund af specielt vanskelige levevilkår

111. Retten synes ganske vist at have taget i betragtning, at nedsættelsen af ferierettighederne principielt kan udlignes af muligheden for at få særlig hvileferie i op til 15 dage på grund af specielt vanskelige levevilkår på tjenestestedet i henhold til artikel 8, stk. 1, og artikel 9, stk. 2, i bilag X til tjenestemandsvedtægten. I den appellerede doms præmis 110 fastslog Retten imidlertid, at lovgiver åbenbart ikke havde forsøgt at fastslå, om den særlige hvileferie giver tilstrækkelig beskyttelse af de ansattes sundhed og sikkerhed. I denne forbindelse synes Retten at have lagt til grund, at denne hvileferie kun bevilges undtagelsesvis ved en særlig, begrundet beslutning.

112. Denne antagelse er imidlertid en urigtig gengivelse af Kommissionens oplysninger om betingelserne for anvendelsen af denne ordning. Det fastlægges nemlig for hvert tjenestested på grundlag af de lokale forhold, i hvilket omfang denne særlige hvileferie skal bevilges⁴⁶.

113. I henhold til disse ordninger skulle der eksempelvis i 2013 for så vidt angik Afghanistan bevilges 15 dages særlig hvileferie, for så vidt angik Haiti 12 dage og for så vidt angik Elfenbenskysten 6 dage⁴⁷. Samtidig bevilges der mindst 2 rejsedage pr. hvileferie⁴⁸ og alt efter omfanget af den særlige hvileferie tillades en fordeling på 2 til 5 perioder. Som destination for de ovennævnte tjenestesteder gælder Bruxelles. For visse tjenestesteder i Sydøstasien opereres derimod med Phuket i Thailand som destination. Destinationerne har øjensynligt primært betydning for godtgørelse af rejseudgifter, men de ansatte er ikke forpligtet til at afholde den særlige hvileferie på disse destinationer⁴⁹.

114. For så vidt angår det forhold, der blev fremhævet i den appellerede doms præmis 93, hvorefter den særlige hvileorlov skal kombineres med videreuddannelse, forringer det ikke denne feries karakter af hvile, idet videreuddannelsen ifølge Rådets oplysninger gennemføres før eller efter ferien.

115. Det står således fast, at den særlige hvileferie i modsætning til, hvad sagsøgerne har anført, så absolut kan bidrage til at opfylde den årlige feries funktioner. Retten burde derfor have taget hvileferien i betragtning ved bedømmelsen af den nye ordning og navnlig også ved afvejningen.

v) Økonomiske fordele

116. I modsætning til det af Kommissionen, Rådet og Parlamentet anførte, afviste Retten imidlertid med rette i den appellerede doms præmis 94 og 95 at tage forskellige økonomiske fordele, som de berørte indrømmes, i betragtning. Her er der ganske vist også tale om leve- og arbejdsvilkår, men økonomiske fordele kan ikke kompensere for tabet af ferie⁵⁰. Selv om betalingen af ferien er sikret ved de grundlæggende rettigheder, skal arbejdstageren nemlig normalt have ret til en reel hviletid med henblik på en effektiv beskyttelse af hans sikkerhed og sundhed⁵¹. En økonomisk kompensation er kun relevant, såfremt det på grund af ansættelsesforholdets ophør ikke længere er muligt reelt at afholde ferien⁵².

46 – Jf. Kommissionens afgørelse af 16.12.2013 om forvaltning af hvileferier i henhold til artikel 8 i bilag X til vedtægten (bilag R.1 til Kommissionens svar af 13.11.2017 på Rettens spørgsmål) og afgørelse truffet af den administrative generaldirektør for Tjenesten for EU's Optræden Udadtill den 25.7.2012 (bilag R.3 til Kommissionens svar).

47 – Afgørelse truffet af den administrative generaldirektør for Tjenesten for EU's Optræden Udadtill den 25.7.2012 (jf. fodnote 46 ovenfor).

48 – Artikel 5 i Kommissionens afgørelse af 16.12.2013 (jf. fodnote 46 ovenfor).

49 – Artikel 4 i Kommissionens afgørelse af 16.12.2013 (jf. fodnote 46 ovenfor).

50 – Jf. i denne retning dom af 6.4.2006, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-124/05, EU:C:2006:244, præmis 32).

51 – Dom af 6.4.2006, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-124/05, EU:C:2006:244, præmis 29).

52 – Dom af 20.1.2009, Schultz-Hoff m.fl. (C-350/06 og C-520/06, EU:C:2009:18, præmis 56).

c) Foreløbig konklusion

117. Det må således fastholdes, at Retten ved efterprøvelsen af anvendelsen af proportionalitetsprincippet lod væsentlige forhold ude af betragtning. Disse retlige fejl berører grundlaget for Rettens afgørelse om ulovlighedsindsigelsen vedrørende artikel 6 i bilag X til tjenestemandsvedtægten og den omtvistede afgørelse.

118. Den appellerede dom skal derfor ophæves.

VI. Om søgsmålet for Retten

119. I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, hvis den ophæver den af Retten truffene afgørelse, enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten.

120. For så vidt angår det af Retten undersøgte anbringende er sagen moden til påkendelse.

121. I så henseende udgør ovennævnte forhold, som Retten ved en retlig fejl ikke tog hensyn til, vigtige elementer i en begrundelse, som lovgiver i det mindste antydningssvis har anført i begrundelsen af den nye ordning. Under retsforhandlingerne har de berørte institutioner herefter i tilstrækkeligt omfang uddybet disse begrundelselementer i overensstemmelse med den ovenfor nævnte retspraksis⁵³.

122. Målene om omkostningseffektivitet og omkostningsbesparelser samt modernisering er legitime. Den nye ordning kan bidrage til at nå disse mål. Der ses ikke at findes et andet middel, som ville virke mindre indgribende.

123. For så vidt angår afvejningen af fordele og ulemper reduceres vægten af ulemperne for de berørte ansatte som følge af de forhold, der er behandlet ovenfor⁵⁴.

124. Her skal fremhæves den særlige hvileferie i henhold til artikel 8 i bilag X til tjenestemandsvedtægten, som navnlig giver mulighed for at opfylde et øget behov for ferie på grund af specielt vanskelige levevilkår. Derudover skal der tages hensyn til, at de resterende ferierettigheder stadig ligger væsentligt over den minimumsferie, der er fastsat i arbejdstidsdirektivets artikel 7, og i det mindste til dels som følge af den særlige hvileferie og yderligere rejsedage også bliver højere end ferierettighederne for de øvrige EU-ansatte, der jo i reglen ligeledes gør tjeneste uden for deres oprindelsesland.

125. Den trinvis indførelse af den nye ordning over tre år afbøder i øvrigt dens konsekvenser yderligere.

126. Målet om forbedring af leve- og arbejdsvilkår rejser ikke tvivl om den nye ordnings lovlighed. Retten fastslog ganske vist med rette, at en nedsættelse af ferierettigheder ikke kan anses for en forbedring af de berørtes leve- og arbejdsvilkår.

127. Som Retten selv med rette fastslog i den appellerede doms præmis 90, kan dette mål dog ikke fortolkes således, at det er til hinder for enhver reduktion af arbejdstageres rettigheder. Derimod skal bestræbelsen på at forbedre leve- og arbejdsvilkårene som sådan fortolkes bredt, eftersom realiseringen af arbejdstageres rettigheder i sidste ende også afhænger af den overordnede sammenhæng på arbejdsmarkedet.

53 – Jf. punkt 92 ovenfor.

54 – Jf. punkt 99 ff. ovenfor.

128. Det skal i den foreliggende sag yderligere tages i betragtning, at de berørtes favorable leve- og arbejdsvilkår ville være på bekostning af europæiske skatteyderes leve- og arbejdsvilkår. Disse har i øvrigt i gennemsnit væsentligt mindre ferie.

129. Derfor skal lovgiver også indrømmes et vidt skøn ved gennemførelsen af målet om forbedring af arbejdstageres leve- og arbejdsvilkår, som Unionens retsinstanter i det væsentlige kun bør undersøge med henblik på, om der er anlagt åbenbart urigtige skøn⁵⁵.

130. Ud fra disse betragtninger kan lovgiver ikke foreholdes at have foretaget et åbenbart urigtigt skøn ved afvejningen af de byrder og fordele, der er forbundet med den nye ordning.

131. Det følger heraf, at dette anbringende skal forkastes.

132. Dette vil i særdeleshed være konklusionen, såfremt genstanden for ulovlighedsindsigelsen begrænses til den nye ordnings første trin⁵⁶, dvs. til artikel 6, stk. 1, første led, i bilag X til tjenestemandsvedtægten. For 2014 bevarer de berørte stadig væsentligt flere feriedage end i de efterfølgende år.

133. Som Kommissionen med rette har anført, har Retten i den foreliggende sag⁵⁷ derimod endnu ikke taget stilling til de resterende anbringender, dvs. til, om den nye ordning respekterer det almindelige princip om ligebehandling, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retten til respekt for privatliv og familieliv. Derfor er sagen i så henseende – i modsætning til Rådets påstand, som i øvrigt ikke er begrundet nærmere – ikke moden til påkendelse, men skal i overensstemmelse med Kommissionens påstand hjemvises til Retten med henblik på, at denne træffer afgørelse angående disse anbringender.

VII. Sagsomkostninger

134. Ifølge procesreglementets artikel 184, stk. 2, træffer Domstolen, såfremt appellen tages til følge, og Domstolen selv endeligt afgør sagen, afgørelse om sagsomkostningerne. Eftersom det ikke er tilfældet i den foreliggende sag, udsættes afgørelsen om sagsomkostningerne.

VIII. Forslag til afgørelse

135. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe afgørelse som følger:

- »1) Rådet for Den Europæiske Unions kontraappel i sag C-119/19 P afvises.
- 2) Den Europæiske Unions Rets dom af 4. december 2018, Carreras Sequeros m.fl. mod Kommissionen (T-518/16, EU:T:2018:873), ophæves.
- 3) Det første anbringende i sag T-518/16, Carreras Sequeros m.fl. mod Kommissionen, angående en angivelig tilsidesættelse af den særlige karakter af og målsætningen med retten til årlig ferie forkastes.
- 4) Sagen hjemvises til Retten med henblik på afgørelse vedrørende de resterende anbringender.

55 – Jf. i denne retning dom af 13.5.1997, Tyskland mod Parlamentet og Rådet (indskudsgaranti) (C-233/94, EU:C:1997:231, præmis 48), om forbrugerbeskyttelse, af 14.7.1998, Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, præmis 35), og af 21.12.2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, præmis 46), om målet om et højt miljøbeskyttelsesniveau.

56 – Jf., punkt 49 og 50 ovenfor.

57 – Jf. dom afsagt af samme afdeling ved Retten den 4.12.2018, Janoha m.fl. mod Kommissionen (T-517/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:874).

- 5) I øvrigt forkastes Rådets appel i sag C-126/19 P.
- 6) Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.«