



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. PIKAMÄE
fremsat den 21. oktober 2020¹

Forenede sager C-517/19 P og C-518/19 P

**Maria Alvarez y Bejarano,
Ana-Maria Enescu,
Lucian Micu,
Angelica Livia Salanta,
Svetla Shulga,
Soldimar Urena de Poznanski,
Angela Vakalis,
Luz Anamaria Chu,
Marli Bertolete,
Maria Castro Capcha,
Hassan Orfe El,
Evelyne Vandevoorde**
mod

Europa-Kommissionen (sag C-517/19 P)

og

**Jakov Ardalic,
Liliana Bicanova,
Monica Brunetto,
Claudia Istoc,
Sylvie Jamet,
Despina Kanellou,
Christian Stouraitis,
Abdelhamid Azbair,
Abdel Bouzanih,
Bob Kitenge Ya Musenga,
El Miloud Sadiki,
Cam Tran Thi**
mod

Rådet for Den Europæiske Union (sag C-518/19 P)

»Appel – personalesag – vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union – reformen af 1. januar 2014 – artikel 7 i bilag V – artikel 4, 7 og 8 i bilag VII – nye bestemmelser om udbetaling af et fast beløb til dækning af udgifter til den årlige rejse mellem tjenestestedet og hjemstedet og tjenestefrihed i forbindelse med rejsen til hjemstedet – sammenhæng med status som bosat i udlandet – ulovlighedsindsigelse – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 20 – lighed for loven – den retslige prøvelses rækkevidde«

¹ – Originalsprog: fransk.

I. Indledning

1. Appellanterne har ved nærværende appeller nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets domme af 30. april 2019, Alvarez y Bejarano m.fl. mod Kommissionen (T-516/16 og T-536/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:267) og Ardalic m.fl. mod Rådet (T-523/16 og T-542/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:272) (herefter under ét »de appellerede domme«), hvorved Europa-Kommissionen blev frifundet i de annulationsøgsmål baseret på en indsigelse om lovligheden af artikel 7 i bilag V og artikel 8 i bilag VII til vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union, som appellanterne havde anlagt til prøvelse af de af Europa-Kommissionen og Rådet for Den Europæiske Union truffne afgørelser, hvorved appellanterne i henhold til de nævnte bestemmelser siden den 1. januar 2014 blev nægtet et fast beløb til dækning af udgifter til den årlige rejse og tjenestefrihed i forbindelse med rejsen til hjemstedet.

2. De successive reformer af vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union og den afskaffelse eller begrænsning af fordele, som de undertiden har medført, har givet anledning til tvister mellem tjenestemændene og de øvrige ansatte og de institutioner, hvorved de har gjort tjeneste. Efter spørgsmålet om begrænsningen af antallet af årlige feriedage for personale, der gør tjeneste i et tredjeland², skal Domstolen nu tage stilling til lovligheden af de bestemmelser i vedtægten, som er indført ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 1023/2013 af 22. oktober 2013 om ændring af vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Den Europæiske Union³, og som begrænser godtgørelsen af de årlige rejseudgifter og, under den tidligere velkendte betegnelse, antallet af rejsedage.

3. De sager, som Domstolen er blevet forelagt, giver den bl.a. lejlighed til at klarlægge omfanget af den retslige af, om lovgiver i forbindelse med udøvelsen af sin skønsfrihed har overholdt princippet om lighed for loven.

II. Retsforskrifter

4. Forordning nr. 31 (EØF), 11 (EURATOM), om vedtægten for tjenestemænd og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Det Europæiske Atomenergifællesskab⁴ (herefter »vedtægten«) er blevet ændret flere gange, bl.a. ved forordning nr. 1023/2013, som trådte i kraft den 1. januar 2014.

5. Artikel 7 i bilag V til vedtægten bestemmer:

»Tjenestemænd, der har ret til udlandstillæg eller særligt udlandstillæg, er berettigede til tjenestefrihed i yderligere to og en halv dag med henblik på at kunne rejse til hjemstedet.

Bestemmelserne i stk. 1 gælder for tjenestemænd, hvis tjenestested ligger inden for medlemsstaternes områder. Hvis tjenestestedet ligger uden for medlemsstaterne, fastlægges tjenestefriheden i forbindelse med rejse til hjemstedet ved særlig bestemmelse under hensyn til særlige behov.«⁵

2 – Jf. dom af 8.9.2020, Kommissionen og Rådet mod Carreras Sequeros m.fl. (C-119/19 P og C-126/19 P, EU:C:2020:676).

3 – EUT 2013, L 287, s. 15.

4 – EFT 1959-1962, s. 126.

5 – I henhold til artikel 91 i ansættelsesvilkårene for øvrige ansatte finder denne bestemmelse tilsvarende anvendelse for kontraktansatte.

6. Artikel 4 i bilag VII til vedtægten bestemmer:

»1. Der gives et udlandstillæg på 16% af summen af grundlønnen og af de husstandstillæg og børnetilskud, der tilkommer tjenestemanden:

a) den tjenestemand, der:

- ikke har eller har haft statsborgerskab i den stat, på hvis område han gør tjeneste, og
- i den femårsperiode, der udløber 6 måneder før hans tiltrædelse af tjenesten, hverken har udøvet sit hovederhverv eller haft bopæl på en varig måde på statens europæiske område. Ved anvendelse af denne bestemmelse ses der bort fra de tilfælde, hvor vedkommende har gjort tjeneste for en anden stat eller en international organisation

b) den tjenestemand, der har eller har haft statsborgerskab i den stat, på hvis område tjenestestedet befinder sig, men som på en varig måde i den tiårsperiode, der udløber ved ansættelsestidspunktet, har boet uden for statens europæiske område af en anden grund end tjenesteudøvelse for en stat eller en international organisation.

[...]

2. Den tjenestemand, der ikke har eller har haft statsborgerskab i den stat, på hvis område hans tjenestested er beliggende, og som ikke opfylder de i stk. 1 anførte betingelser, har ret til et særligt udlandstillæg svarende til en fjerdedel af udlandstillægget.

3. Ved anvendelsen af stk. 1 og 2 sidestilles en tjenestemand, som ved ægteskab automatisk har opnået statsborgerskab, uden mulighed for at give afkald herpå, i den stat, på hvis område han gør tjeneste, med den i stk. 1, litra a), første led, nævnte tjenestemand.«⁶

7. Artikel 7 i bilag VII til vedtægten har følgende ordlyd:

»1. Tjenestemændene har ret til et standardbeløb svarende til rejseudgifterne for sig selv, deres ægtefælle og de personer, de har forsørgerpligt over for, og som faktisk lever i deres husstand:

a) ved tiltræden af tjenesten: fra indkaldelsesstedet til tjenestestedet

b) ved udtræden af tjenesten i henhold til artikel 47 i vedtægten: fra tjenestestedet til hjemstedet som defineret i stk. [4] i nærværende artikel

c) ved enhver forflyttelse, der medfører, at der skiftes tjenestested.

Ved en tjenestemands død har den efterladte ægtefælle og de personer, han havde forsørgerpligt over for, ret til standardbeløbet på samme betingelser.

[...]

6 – Denne bestemmelse finder i henhold til artikel 92 i ansættelsesvilkårene for øvrige ansatte tilsvarende anvendelse for kontraktansatte, og det var tilfældet såvel før som efter den reform af vedtægten, der trådte i kraft den 1.1.2014.

4. Ved tiltrædelsen fastsættes en tjenstemands hjemsted, idet der i princippet tages hensyn til det sted, hvorfra han blev ansat, eller efter udtrykkelig og behørig begrundet anmodning det sted, hvortil han har et naturligt tilhørsforhold. Det således fastsatte hjemsted kan ændres i løbet af den pågældendes tjenestetid og ved hans fratreden ved særlig bestemmelse truffet af ansættelsesmyndigheden. Denne ændring kan i tjenestetiden kun ske i undtagelsestilfælde og efter behørigt dokumenteret ansøgning fra tjenstemanden.

[...]«

8. Artikel 8 i bilag VII til vedtægten bestemmer:

»1. Tjenstemænd, der er berettigede til udlandstillægget eller det særlige udlandstillæg, har inden for de i stk. 2 fastsatte grænser i hvert kalenderår ret til et fast beløb svarende til udgifterne til en rejse mellem tjenestestedet og hjemstedet som fastsat i artikel 7 for dem selv og, såfremt de har ret til husstandstillæg, for deres ægtefælle og de efter artikel 2 forsørgelsesberettigede personer.

[...]

2. Det faste beløb ydes på grundlag af en godtgørelse pr. kilometer for den geografiske afstand mellem tjenstemandens tjenestested og hjemsted.

I de tilfælde, hvor hjemstedet, jf. artikel 7, ligger uden for EU-medlemsstaternes områder og uden for de lande og territorier, der er nævnt i bilag II til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og EFTA-landenes områder, baseres det faste beløb på en godtgørelse pr. kilometer for den geografiske afstand mellem tjenstemandens tjenestested og hovedstaden i den medlemsstat, hvor han er statsborger. Tjenstemænd, hvis hjemsted ikke kun ligger uden for EU-medlemsstaternes områder, men også uden for de lande og territorier, der er nævnt i bilag II til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og EFTA-landenes områder, og som ikke er statsborgere i en af medlemsstaterne eller et af EFTA-landene, er ikke berettigede til det faste beløb.

[...]

4. Stk. 1, 2 og 3 i nærværende artikel gælder for tjenstemænd, hvis tjenestested ligger inden for medlemsstaternes områder [...]

Det faste beløb beregnes på grundlag af prisen for en flybillet på økonomiklasse.«⁷

III. Tvisternes baggrund

A. Sag C-517/19 P

9. Maria Alvarez y Bejarano og 11 andre personer er tjenstemænd eller kontraktansatte ved Kommissionen og gør tjeneste i Belgien. De har alle dobbelt statsborgerskab, herunder i det land, hvori deres tjenestested er beliggende. De oppebærer hverken det udlandstillæg eller særlige udlandstillæg, som er omhandlet i artikel 4 i bilag VII til vedtægten, der ikke blev ændret ved forordning nr. 1023/2013.

⁷ – Artikel 7 og 8 i bilag VII til vedtægten, som ændret ved forordning nr. 1023/2013, finder i henhold til artikel 92 i ansættelsesvilkårene for øvrige ansatte principielt tilsvarende anvendelse for kontraktansatte.

10. Syv af de tolv personers hjemsted er beliggende i Den Europæiske Union eller i de oversøiske lande eller territorier, som er omhandlet i bilag II til EUF-traktaten, mens de fem øvriges hjemsted er beliggende uden for de områder, der tilhører Unionens medlemsstater, medlemsstaterne i Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA) eller de territorier, som er omhandlet i det nævnte bilag II. 11 af tjenestemændene eller de ansatte er statsborgere i den stat, hvori deres hjemsted er beliggende, mens hjemstedet for en af de pågældende, som har belgisk-panamansk statsborgerskab, er beliggende i den selvstyrende region Azorerne (Portugal).

11. Efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1023/2013 vedtog Kommissionen generelle gennemførelsesbestemmelser til artikel 8 i bilag VII til vedtægten og en afgørelse om ferie.

12. Da de personlige aktmapper for Maria Alvarez y Bejarano og de øvrige 11 berørte blev ændret som følge af vedtagelsen af disse retsakter, har de siden den 1. januar 2014 hverken haft ret til udbetaling af et fast beløb til dækning af udgifter til den årlige rejse eller til tjenestefrihed i forbindelse med rejsen til hjemstedet (herefter »de omhandlede fordele«), som tidligere benævntes rejsedage; disse fordele blev før det nævnte tidspunkt indrømmet de tjenestemænd eller ansatte, hvis hjemsted, som i de berørtes tilfælde, var fastlagt til et andet sted end tjenestestedet.

13. Eftersom Kommissionen afviste de klager, de berørte havde indbragt over ændringerne i de personlige aktmapper, anlagde de sag ved Retten (forenede sager T-516/16 og T-536/16).

B. Sag C-518/19 P

14. Baggrunden for tvisten i sag C-518/19 P svarer i det væsentlige til baggrunden for tvisten i sag C-517/19 P.

15. Jakov Ardalic og 11 andre personer er tjenestemænd eller kontraktansatte ved Rådet og har alle dobbelt statsborgerskab, herunder i det land, hvori deres tjenestested er beliggende, og oppebærer hverken udlandstillæg eller særligt udlandstillæg.

16. Seks af de pågældendes hjemsted er beliggende i Den Europæiske Union eller i de oversøiske lande eller territorier, som er omhandlet i bilag II til EUF-traktaten, mens de seks øvriges hjemsted er beliggende uden for de områder, der tilhører Unionens medlemsstater, medlemsstaterne i Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA) eller de territorier, som er omhandlet i det nævnte bilag II.

17. 11 af appellanterne er statsborgere i den stat, hvori deres hjemsted er beliggende, mens én ansat har belgisk-kroatisk statsborgerskab, skønt vedkommendes hjemsted er beliggende i Serbien.

18. På samme måde som tjenestemændene eller de ansatte i sag C-517/19 P har Jakov Ardalic og de øvrige 11 berørte siden den 1. januar 2014 ikke haft ret til de omhandlede fordele som følge af ikrafttrædelsen af forordning nr. 1023/2013 og af to afgørelser truffet af Rådets generalsekretær.

19. Rådet afviste de klager, som Jakov Ardalic og de øvrige 11 berørte havde indbragt over ændringerne i deres personlige aktmapper, og de anlagde derfor sag ved Retten (forenede sager T-523/16 og T-542/16).

IV. Retsforhandlingerne for Retten og de appellerede domme

20. I de respektive søgsmål, som Maria Alvarez y Bejarano og de øvrige 23 tjenestemænd eller ansatte (herefter »appellanterne«) anlagde i første instans med påstand om annullation af de ugunstige afgørelser, som de er berørt af, rejste de en indsigelse om lovligheden af artikel 7 i bilag V og artikel 8 i bilag VII til vedtægten, som ændret ved forordning nr. 1023/2013, der var baseret på tre klagepunkter, hvoraf det første vedrørte en ulovlig »ændring af appellanternes hjemsted«, det andet en ulovlig betingelse for indrømmelse af udlandstillæg eller særligt udlandstillæg og det tredje en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet, princippet om velerhvervede rettigheder, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retten til respekt for familielivet.

21. Retten frifandt Kommissionen i det hele.

V. Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

A. I sag C-517/19 P

22. Appellanterne i sag C-517/19 P har nedlagt følgende påstande:

- Rettens dom af 30. april 2019 i de forenede sager T-516/16 og T-536/16, Alvarez y Bejarano m.fl. mod Kommissionen, ophæves.
- Kommissionens afgørelse om fra og med 2014 ikke længere at indrømme appellanterne rejsedage eller godtgørelse af udgifter til den årlige rejse annulleres.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

23. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Appellen forkastes.
- Appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

24. Europa-Parlamentet og Rådet, som i deres egenskab af intervenienter i første instans har indgivet svarskrift i henhold til Domstolens procesreglementets artikel 172, har ligeledes nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

B. I sag C-518/19 P

25. Appellanterne i sag C-518/19 P har nedlagt følgende påstande:

- Rettens dom af 30. april 2019 i de forenede sager T-523/16 og T-542/16, Ardalic m.fl. mod Kommissionen, ophæves.
- Den af generalsekretæren for Rådet for Den Europæiske Union truffne afgørelse om fra den 1. januar 2014 ikke længere at indrømme appellanterne rejsedage eller godtgørelse af udgifter til den årlige rejse annulleres.
- Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

26. Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Appellen forkastes.
- Appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

27. Parlamentet, som i sin egenskab af intervenient i første instans har indgivet svarskrift i henhold til procesreglementets artikel 172, har ligeledes nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

28. I henhold til procesreglementets artikel 54, stk. 2, har Domstolens præsident den 1. oktober 2019 besluttet at forene sagerne C-517/19 P og C-518/19 P med henblik på retsforhandlingernes skriftlige og mundtlige del samt dommen.

29. Parterne har afgivet mundtlige indlæg for Domstolen i retsmødet den 1. juli 2020.

VI. Retlig bedømmelse

30. Appellanterne har fremsat to anbringender til støtte for deres appel, hvorefter Retten ifølge det første begik en retlig fejl, da den fastlagde omfanget af dens retslige prøvelse, og ligebehandlingsprincippet ifølge det andet blev tilsidesat.

A. Det første anbringende

31. Det er ubestridt, at Retten i de to appellerede domme foretog en begrænset legalitetskontrol med den begrundelse, at fastsættelsen af betingelserne og anvendelsesreglerne for godtgørelse af udgifter til den årlige rejse og for rejsedage henhører under et reguleringsområde, hvorpå lovgiver har et vidt skøn. Retten fandt, at den på et sådant område med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt ligebehandlingsprincippet og princippet om ikke-diskriminering var overholdt, skulle begrænse sig til at kontrollere, at den pågældende institution ikke havde gjort sig skyldig i en vilkårlig eller åbenbart uhensigtsmæssig sondring, og for så vidt angår proportionalitetsprincippet at den trufne foranstaltning ikke var åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til formålet med bestemmelserne.

32. I appellerne har appellanterne gjort gældende, at Retten derved begik en retlig fejl, og at den skulle have foretaget en fuld prøvelse af, om ligebehandlingsprincippet var overholdt. Den omstændighed at EU-lovgiver har et vidt skøn, er i sig selv uden betydning for, om de omtvistede bestemmelser giver anledning til forskelsbehandling mellem tjenestemændene.

33. Efter min opfattelse kan denne argumentation ikke tiltrædes af de nedenfor anførte grunde. Efter en kort sammenfatning af betingelserne for, at Unionens retsinstanser kun foretager en begrænset legalitetskontrol, undersøger jeg spørgsmålet om den retslige prøvelse af, om princippet om lighed for loven er overholdt, og derpå det under retsmødet drøftede spørgsmål om, hvorvidt en eventuel forskelsbehandling på grundlag af nationalitet har betydning for omfanget af denne prøvelse.

1. Begrænset retslig prøvelse

34. Domstolen har i sin faste praksis anerkendt, at der ved udøvelsen af de beføjelser, som er tillagt EU-lovgiver, tilkommer denne et vidt skøn, når de foranstaltninger, der skal træffes, indebærer valg af politisk, økonomisk og social karakter, og når EU-lovgiver skal foretage komplekse vurderinger⁸.

35. At EU-lovgiver har dette skøn, er ofte blevet anerkendt på landbrugsområdet, det sociale område, handelsområdet eller miljøområdet, men det er ligeledes blevet anerkendt, at lovgiver har det, i forbindelse med reformerne af vedtægten. Det følger således af retspraksis, at lovgiver har et stort råderum med hensyn til at ændre vedtægten og, når som helst, tjenestemændenes rettigheder og pligter, også i ugunstig retning, eftersom den retlige binding mellem tjenestemændene og administrationen er af vedtægtsmæssig og ikke kontraktmæssig art⁹.

36. Således som Rådet har fremhævet, er det blevet fastslået i retspraksis, at lovgivningen på personaleområdet indebærer valg af politisk, økonomisk og social karakter, og lovgiver skal derfor foretage komplekse vurderinger, i forhold til hvilke lovgiver råder over et vidt skøn.

37. Endvidere har Domstolen understreget, at legalitetskontrollens rækkevidde i en situation, hvor EU-lovgiver skal foretage komplekse økonomiske vurderinger, må være så meget mere begrænset, når »der er tale om en almengyldig retsakt«¹⁰. I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at de ved Retten anlagte søgsmål udelukkende byggede på en indsigelse om lovligheden af artikel 7 i bilag V og artikel 8 i bilag VII til vedtægten. Appellanterne har ikke påstået, at de berørte institutioner foretog et urigtigt skøn, men kun, at de ugunstige individuelle afgørelser, som de hver især blev meddelt, er ulovlige for så vidt angår godtgørelse af udgifter til den årlige rejse og tjenestefrihed i forbindelse med rejsen til hjemstedet, fordi afgørelserne er baseret på bestemmelser, der i sig selv er ulovlige.

38. Efter min opfattelse er der ingen tvivl om, at lovgiver må tillægges et vidt skøn i denne sammenhæng, hvilket indebærer, at retsinstansen kun skal foretage en begrænset legalitetsprøvelse. Det påhviler den at begrænse sig til at efterprøve, om udøvelsen af denne beføjelse er åbenbart urigtig eller behæftet med magtfordrejning, eller om de berørte institutioner åbenbart har overskredet grænserne for deres skøn¹¹.

39. Jeg har med interesse noteret mig, at appellanterne ikke har anfægtet, at lovgiver besidder et skøn, hvilket de anser for irrelevant i relation til den legalitetsparameter, som lovgiver efter deres opfattelse skulle have rettet sig efter, og som lovgiver angiveligt tilsidesatte, nemlig ligebehandlingsprincippet.

2. Prøvelsen af, om ligebehandlingsprincippet er overholdt

40. Ligebehandlingsprincippet hører til Unionens generelle retsprincipper, hvis grundlæggende karakter fastslås i artikel 20 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), som artikel 6, stk. 1, TEU tillægger samme juridiske værdi som traktaterne. Således som det følger af chartrets artikel 51, stk. 1, er bestemmelserne i chartret rettet til bl.a. Unionens institutioner, der derfor er forpligtede til at overholde de rettigheder, der er knæsat i chartret¹².

8 – Jf. bl.a. dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 57), og af 30.1.2019, Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, præmis 44).

9 – Jf. dom af 16.10.1980, Hochstrass mod Domstolen (147/79, EU:C:1980:238, præmis 12), af 22.12.2008, Centeno Mediavilla m.fl. mod Kommissionen (C-443/07 P, EU:C:2008:767, præmis 60 og 91), og af 4.3.2010, Angé Serrano m.fl. mod Parlamentet (C-496/08 P, EU:C:2010:116, præmis 82, 86 og 93).

10 – Jf. dom af 19.11.1998, Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-150/94, EU:C:1998:547, præmis 54).

11 – Jf. bl.a. dom af 22.11.2001, Nederlandene mod Rådet (C-110/97, EU:C:2001:620, præmis 62), og af 2.7.2009, Bavaria og Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, præmis 82).

12 – Jf. dom af 19.9.2013, fornyet prøvelse Kommissionen mod Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, præmis 39), og af 8.9.2020, Kommissionen og Rådet mod Carreras Sequeros m.fl. (C-119/19 P og C-126/19 P, EU:C:2020:676, præmis 110).

41. Domstolen har klart angivet, at lovgiver ved vedtagelsen af bestemmelser, der bl.a. er anvendelige inden for området for Unionens tjenestemandsret, er forpligtet til at respektere det almindelige ligebehandlingsprincip¹³. Dette princip hører nemlig til de højere rangerende retsregler, som lovgiver skal overholde, herunder også når han udøver sit skøn, hvilket kontrolleres af Domstolen, som dog i dette tilfælde kun udøver en begrænset legalitetskontrol¹⁴. Det skal bemærkes hvad dette angår, at appellanterne ikke har henvist til nogen retspraksis, som kan danne grundlag for deres påstand om, at der skal foretages en fuld retslig prøvelse hvad angår overholdelsen af ligebehandlingsprincippet.

42. Det forholder sig ganske vist således, at en undersøgelse af Domstolens praksis på grund af de anvendte formuleringers relative heterogenitet umiddelbart kunne fremkalde billedet af et fotografi med usikre, lidt uskarpe konturer. Det er imidlertid min opfattelse, at der ved en samlet læsning af Domstolens afgørelser, betragtet på en vis afstand, aftegner sig en klar linje i denne retspraksis. Det kan således konstateres, at det er en betingelse for, at der foreligger en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, at to persongrupper, hvis faktiske og retlige situation ikke adskiller sig væsentligt fra hinanden, behandles forskelligt, eller at forskellige situationer behandles ens, uden at en sådan behandling er objektivt begrundet¹⁵. Når lovgiver udøver sit skøn, underkendes lovgiver kun af retsinstansen, hvis lovgiver foretager en vilkårlig eller åbenbart uhensigtsmæssig sondring i forhold til det formål, der forfølges¹⁶. Denne forholdsvis mangelfulde formulering gentages ganske vist ikke altid udtrykkeligt i Domstolens afgørelser, men det forekommer mig uomtvisteligt, at Domstolen kun foretager en begrænset legalitetskontrol.

43. Denne fastlæggelse af prøvelsens omfang, som Retten korrekt gik ud fra, bør efter min opfattelse antages af grunde, som vedrører den institutionelle opbygning i enhver demokratisk stat, og som er indeholdt i udtrykket magtens deling. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at traktaterne har tilvejebragt en kompetencefordeling mellem Unionens institutioner, hvorved hver enkelt institution er tillagt opgaver som led i Unionens institutionelle opbygning og gennemførelsen af de opgaver, der er overdraget Unionen. Den institutionelle ligevægt forudsætter, at hver enkelt af institutionerne udøver sine beføjelser under hensyntagen til de øvrige institutioners beføjelser¹⁷.

44. Det er først og fremmest lovgivers ansvar at fastlægge de rettigheder og pligter, der gælder for Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte. Domstolens prøvelsesret må navnlig begrænses, når Rådet skal afveje modstående interesser og således vælge mellem forskellige muligheder inden for rammerne af de politiske valg, som henhører under dets særlige ansvarsområder¹⁸.

13 – Jf. dom af 22.12.2008, Centeno Mediavilla m.fl. mod Kommissionen (C-443/07 P, EU:C:2008:767, præmis 78), og af 4.3.2010, Angé Serrano m.fl. mod Parlamentet (C-496/08 P, EU:C:2010:116, præmis 99 og 100).

14 – Jf. bl.a. dom af 26.3.1987, Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons (58/86, EU:C:1987:164, præmis 12-17), af 8.6.1989, AGPB (167/88, EU:C:1989:234, præmis 28-33), af 21.2.1990, Wuidart m.fl. (267/88-285/88, EU:C:1990:79, præmis 13-18), af 16.12.2008, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 59), af 12.5.2011, Luxembourg mod Parlamentet og Rådet (C-176/09, EU:C:2011:290, præmis 50), 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 97), og af 30.4.2019, Italien mod Rådet (Fiskerikvote for Middelhavet) (C-611/17, EU:C:2019:332, præmis 56).

15 – Jf. i denne retning dom af 15.4.2010, Gualtieri mod Kommissionen (C-485/08 P, EU:C:2010:188, præmis 70), af 6.9.2018, Piessevaux mod Rådet (C-454/17 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:680, præmis 78), og af 22.12.2008, Centeno Mediavilla m.fl. mod Kommissionen (C-443/07 P, EU:C:2008:767, præmis 76).

16 – Jf. dom af 7.6.1972, Sabbatini-Bertoni mod Parlamentet (20/71, EU:C:1972:48, præmis 13), af 15.1.1981, Vutera mod Kommissionen (1322/79, EU:C:1981:6, præmis 9), af 14.7.1983, Ferrario m.fl. mod Kommissionen (152/81, 158/81, 162/81, 166/81, 170/81, 173/81, 175/81, 177/81-179/81, 182/81 og 186/81, EU:C:1983:208, præmis 13), af 17.7.2008, Campoli mod Kommissionen (C-71/07 P, EU:C:2008:424, præmis 64), af 15.4.2010, Gualtieri mod Kommissionen (C-485/08 P, EU:C:2010:188, præmis 72), og af 6.9.2018, Piessevaux mod Rådet (C-454/17 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:680, præmis 69).

17 – Jf. dom af 4.10.1991, Parlamentet mod Rådet (C-70/88, EU:C:1991:373, præmis 21 og 22), og af 15.11.2011, Kommissionen mod Tyskland (C-539/09, EU:C:2011:733, præmis 56). Det skal tilføjes, at kernen i enhver lovgivningsmæssig aktivitet er at træffe valg, dvs. forskelsbehandling gennem kategorisering.

18 – Jf. dom af 8.2.2000, Emesa Sugar (C-17/98, EU:C:2000:70, præmis 53).

3. Betydningen af en eventuel forskelsbehandling på grundlag af nationalitet

45. Under retsmødet fandt der en drøftelse sted om, hvilken betydning det har for omfanget af prøvelsen, at der eventuelt er tale om forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Drøftelsen var foranlediget af bemærkninger fremsat ikke af appellanterne, men alene af Rådet i dets svarskrift, hvorefter retsinstansen ved undersøgelsen af, om der foreligger en efter EU-retten forbudt forskelsbehandling, vil foretage en nøjere, dvs. en fuld, legalitetskontrol, hvis lovgiver har anvendt suspekter sonderinger, nemlig sådanne, som vedrører race, køn, etnisk baggrund, politisk eller religiøs overbevisning eller alder¹⁹.

46. Det skal i denne forbindelse nævnes, at Domstolens kompetence under en appel er begrænset til at tage stilling til den retlige afgørelse, der er blevet truffet vedrørende de anbringender, der er blevet behandlet i første instans. Under en sådan sag er Domstolen følgelig kun kompetent til at efterprøve, om argumentationen i appelskriftet angiver en retlig fejl, som den appellerede dom er behæftet med²⁰.

47. Det skal bemærkes, at appellanterne kun har påstået, nærmere bestemt i deres første appelanbringende, at Retten foretog en fejlagtig vurdering af, hvor indgående dens prøvelse skulle være af, om »ligebehandlingsprincippet«, der fastslås i »chartrets artikel 20«, var overholdt, og, i deres andet anbringende, dens prøvelse af, om dette princip var blevet tilsidesat. Kravet om en fuld prøvelse hænger ikke sammen med påstanden om forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, og udskriften af retsmødet for Domstolen viser, at appellanterne ikke engang antydede, at der forelå en sådan forskelsbehandling. Appellanterne rejste kun spørgsmålet om nationalitet i forbindelse med drøftelsen om, hvorvidt de berørte tjenestemandsgupper er sammenlignelige, og anfægtelsen af Rettens negative konklusion.

48. Under disse omstændigheder indebærer prøvelsen af det første anbringende i appellerne efter min opfattelse ikke en drøftelse af, om lovgiver har anvendt et suspekt sonderingskriterium, i det foreliggende tilfælde nationalitet, i de tekster, hvori de omhandlede fordele indrømmes. Selv hvis en sådan drøftelse var nødvendig, kunne den ikke føre til ophævelse af de appellerede domme på grundlag af det nævnte anbringende.

49. Det er ubestridt, at tjenestemændene kun kan indrømmes de omhandlede to fordele, hvis det er fastslået, at de har ret til det udlandstillæg eller særlige udlandstillæg, som er omhandlet i artikel 4 i bilag VII til vedtægten, hvori tjenestemændenes statsborgerskab angives som en af anvendelsesbetingelserne. Det skal bemærkes, at Domstolen har fastslået, at udlandstillægget har til formål at opveje de særlige byrder og ulemper, som ansættelsen ved en EU-institution forvolder den tjenestemand, som af denne grund er tvunget til at skifte bopæl, og at det væsentligste kriterium for, om der er ret til dette tillæg, er tjenestemandens faste bopæl før ansættelsen, mens den pågældendes nationalitet i dette tilfælde kun tages i betragtning som et sekundært kriterium, eftersom den kun har betydning for spørgsmålet om, hvor længe den pågældende har opholdt sig uden for tjenestestedet²¹.

50. Endvidere har Domstolen forkastet en påstand om, at artikel 21, stk. 2, nr. 2), i Rådets forordning (Euratom, EKSF, EØF) nr. 912/78 af 2. maj 1978 om ændring af vedtægter for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber²², hvorved det nuværende stk. 2 blev føjet til artikel 4 i bilag VII til vedtægten om indrømmelse af det særlige udlandstillæg, erklæres ugyldig med den begrundelse, at førstnævnte bestemmelse ene og alene

19 – Rådet har i sit svarskrift henvist til generaladvokat Poiarens Maduros forslag til afgørelse Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:292), hvoraf jeg finder det hensigtsmæssigt delvis at gengive punkt 33: »På visse områder og navnlig inden for den økonomiske og sociale lovgivning er kontrollen dog mere lempelig, forudsat at lovgiver ikke foretager sådanne suspekter sonderinger, dvs. forudsat at det kun er ligheden for loven, der er tale om.«

20 – Jf. dom af 15.11.2012, Rådet mod Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

21 – Jf. dom af 20.2.1975, Airola mod Kommissionen (21/74, EU:C:1975:24, præmis 6-8), af 16.10.1980, Hochstrass mod Domstolen (147/79, EU:C:1980:238, præmis 12), og af 15.9.1994, Magdalena Fernández mod Kommissionen (C-452/93 P, EU:C:1994:332, præmis 21).

22 – EFT 1978, L 119, s. 1.

henviste til nationalitetskriteriet med henblik på at yde eller nægte at yde dette tillæg, hvorfor bestemmelsen var i strid med det almindelige forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i den tidligere artikel 7 i EØF-traktaten. Domstolen fandt, at eftersom udlandstillæggets formål er at opveje de ulemper, som forvoldes tjenestemændene på grund af deres status som udlændinge, var det korrekt, at lovgiver ved sin skønsmæssige vurdering af denne situation kun havde taget hensyn til nationalitetskriteriet, der har følgende egenskaber: i) ensartethed, idet det på identisk måde finder anvendelse på alle tjenestemænd uanset deres tjenestested, ii) objektivitet efter dets art og almindelige karakter med hensyn til den gennemsnitlige virkning af ulemperne i forbindelse med udlandstjeneste for de pågældendes personlige situation og iii) står i direkte forbindelse med bestemmelseernes formål, nemlig at kompensere for de vanskeligheder og ulemper, der følger af status som udlænding i opholdslandet²³.

51. Ovennævnte domstolsafgørelser, som vedrører bestemmelser, der i det væsentlige er forblevet uændrede, forekommer mig stadig at være relevante med henblik på at afvise, at der foreligger nogen form for tilsidesættelse af det forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som navnlig udtrykkes i artikel 18 TEUF, for så vidt angår godtgørelse af udgifter til den årlige rejse og tjenestefrihed i forbindelse med rejsen til hjemstedet.

52. Det følger af det ovenstående, at det første appelanbringende må forkastes.

B. Det andet anbringende

53. Det andet appelanbringende vedrører tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, idet appellanterne har påstået, at det for det første var med urette, at Retten fastslog, at de ikke befinder sig i en situation, der er sammenlignelig med den, som tjenestemænd, der oppebærer udlandstillæg eller særligt udlandstillæg, befinder sig i, og for det andet foretog en fejlagtig vurdering af formålet med og forholdsmæssigheden af de omhandlede bestemmelser.

1. Indledende betragtninger

54. Det er ubestridt, at den retslige prøvelse af, om princippet om lighed for loven er overholdt, nødvendigvis omfatter en indledende undersøgelse, som består i, hvad der almindeligvis benævnes sammenlignelighedstesten. Hvis retsinstansen kvalificerer de berørte persongrupper som sammenlignelige, skal der foretages endnu en undersøgelse, som består i at efterprøve, om den forskellige behandling af de sammenlignelige grupper er begrundet eller ej, idet princippet om lighed for loven i bekræftende fald ikke er tilsidesat. Retsinstansens undersøgelse af, om der foreligger en »vilkårlig eller åbenbart uhensigtsmæssig sondring«, henhører under denne anden undersøgelse.

55. I de appellerede domme gennemførte Retten således også sammenlignelighedstesten og fandt, at situationen for ansatte bosat i udlandet ikke var den samme som eller sammenlignelig med appellanternes, hvilket afsluttede den juridiske diskussion. Hvis de omhandlede situationer ikke er sammenlignelige, tilsidesætter en forskellig behandling som anført ikke det i chartrets artikel 20 fastslåede princip om lighed for loven²⁴. På denne baggrund er Rettens konklusion om, at den ordning, hvorefter indrømmelsen af de omhandlede fordele er betinget af, at der kan tildeles udlandstillæg eller særligt udlandstillæg, »hverken er åbenbart uhensigtsmæssig eller åbenbart uegnet« i forhold til formålet, temmelig overraskende.

23 – Jf. dom af 16.10.1980, Hochstrass mod Domstolen (147/79, EU:C:1980:238, præmis 12 og 13).

24 – Jf. dom af 22.12.2008, Centeno Mediavilla m.fl. mod Kommissionen (C-443/07 P, EU:C:2008:767, præmis 79), af 22.5.2014, Glatzel, C-356/12 (EU:C:2014:350, præmis 84), og af 6.9.2018, Piessevaux mod Rådet (C-454/17 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:680, præmis 78-82).

56. Bortset fra den tautologiske formulering, som afviger fra den, som Retten imidlertid henviste til i begyndelsen af sit ræsonnement, må det siges, at denne konklusion savner forbindelse med den begrundelse, som går forud for den, og som ikke indeholder en undersøgelse af, om de omtvistede bestemmelser er forholdsmæssige. Begrundelsen for den appellerede dom forekommer mig således at være præget af en vis sammenblanding hvad angår anvendelsen af metoden til undersøgelse af, om ligebehandlingsprincippet er overholdt. Den er efter min opfattelse ligeledes fejlagtig, når det gælder sammenlignelighedstestens resultat.

2. *Sammenligneligheden af de omhandlede situationer*

57. Det skal bemærkes, at det er en betingelse for, at der foreligger en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, at to persongrupper, hvis faktiske og retlige situation ikke adskiller sig væsentligt fra hinanden, behandles forskelligt, eller at forskellige situationer behandles ens, uden at en sådan behandling er objektivt begrundet. Situationers sammenlignelighed skal vurderes i lyset af indholdet af og formålet med den EU-retsakt, der indfører den pågældende sontring, og som påstås at krænke det nævnte princip. Endvidere skal der tages hensyn til de principper, der gælder inden for det område, som retsakten henhører under, og de formål, der forfølges på det pågældende område²⁵.

58. I de appellerede domme fremhævede Retten efter alene at have henvist til formålet med artikel 8 i bilag VII til vedtægten det mål, lovgiver tilsigtede med forordning nr. 1023/2013, således som det fremgår af 24. betragtning til forordningen. Retten anførte således, at lovgiver ønskede at modernisere og rationalisere bestemmelserne om rejsedage og betaling af udgifter til den årlige rejse og sætte dem i forhold til de ansattes status som bosat i udlandet, således at de blev enklere og lettere at gennemskue. Rettens efterfølgende bevisførelse for så vidt angår sammenligneligheden af de omhandlede situationer bygger efter min opfattelse klart på det hensyn, den tog til lovgivers hensigt.

59. Rettens begrundelse er efter min opfattelse udtryk for en sammenblanding af på den ene side formålet mellem bestemmelserne om udbetaling af et fast beløb til dækning af udgifter til den årlige rejse og tjenestefrihed i forbindelse med rejsen til hjemstedet, som er de eneste elementer, i forhold til hvilke det skal efterprøves, om de berørte tjenestemænds faktuelle og retlige situationer er sammenlignelige, og på den anden side det af lovgiver forfulgte formål, som kunne begrunde sontringen mellem situationer, der tidligere er blevet kvalificeret som sammenlignelige²⁶. Denne metodiske fejl ledte Retten til at drage en forkert konklusion af undersøgelsen af sammenligneligheden.

60. Appellanterne har hvad dette angår gjort gældende, at de tjenestemænd, som er berettiget til de omhandlede fordele, ikke befinder sig i en situation, der er væsentligt forskellig fra de tjenestemænds, som ikke er, og som, på samme måde som de førstnævnte, har et hjemsted, der er forskelligt fra tjenestestedet, men som derudover er statsborgere i den stat, på hvis område tjenestestedet er beliggende.

25 – Jf. bl.a. dom af 14.6.1990, Weiser (C-37/89, EU:C:1990:254, præmis 15), af 1.3.2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats m.fl. (C-236/09, EU:C:2011:100, præmis 29), og af 6.9.2018, Piessevaux mod Rådet (C-454/17 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:680, præmis 78 og 79) samt udtalelse 1/17 (CETA-aftalen EU-Canada) af 30.4.2019 (EU:C:2019:341, præmis 177).

26 – Denne sammenblanding forekommer desværre ofte. Det er i den juridiske litteratur med rette blevet præciseret, at formålet med en lovbestemmelse, som består i at tillægge forvaltningen en beføjelse, på ingen måde kan begrunde en forskelsbehandling, som følger af udøvelsen af denne beføjelse. Det er således ikke lovens formål, som begrunder forskelsbehandlingen, men derimod lovgivers hensigt, eller med andre ord forholdet mellem middel og mål. Ligheden skal ses i den instrumentale sammenhæng, som loven indfører mellem det af lovgiver forfulgte (lovlige) formål og det middel, som udgør forskelsbehandlingen. Formålet er kriteriet for bedømmelsen af midlet, dog med forbehold af den korrigerende forholdsmæssighed, i den forstand, at ikke en hvilken som helst forskelsbehandling kan begrundes selv i et bedre formål (O. Jouanin: » Le Conseil constitutionnel, gardien de l'égalité?«, *Jus Politicum*, nr. 7).

61. Det skal understreges, at ikrafttrædelsen af forordning nr. 1023/2013 på ingen måde ændrede hensigten og formålet med udbetaling af et fast beløb til dækning af udgifter til den årlige rejse og med supplerende feriedage til rejsen, eftersom det fortsat drejer sig om at gøre det muligt for tjenestemændene at opretholde familiemæssige, sociale og kulturelle bånd til deres hjemsted. Den ændring, der blev foretaget, består udelukkende i, at der blev tilføjet en betingelse for tildeling, idet de tjenestemænd, hvis hjemsted er forskelligt fra tjenestestedet, fra den 1. januar 2014 for at kunne modtage et fast beløb til dækning af udgifter til den årlige rejse og supplerende feriedage til rejsen ligeledes skal være tildelt udlandstillæg eller særligt udlandstillæg.

62. Tjenestemandens hjemsted fastsættes ved tiltrædelsen, i princippet under hensyn til indkaldelsesstedet eller efter udtrykkelig og behørigt begrundet anmodning det sted, hvortil han har et naturligt tilhørsforhold²⁷. Sidstnævnte begreb er baseret på det almindelige tjenestemandretsretlige princip om, at tjenestemanden skal have mulighed for at bevare sine personlige relationer til det sted, som han i det væsentlige er knyttet til, trods sin tiltræden af tjenesten og afstanden mellem tjenestestedet og det nævnte sted. Det sted, til hvilket tjenestemanden har et naturligt tilhørsforhold, defineres som det sted, hvortil tjenestemanden har både den nærmeste familiemæssige tilknytning, formuemæssig tilknytning og knytter sine væsentligste såvel aktive som passive interesser i forbindelse med sit borgerlige tilhørsforhold²⁸.

63. Det skal nævnes, at begrebet hjemsted fortsat anvendes til at afgøre, om nogle økonomiske rettigheder kan indrømmes. Den tjenestemand, hvis hjemsted er forskelligt fra tjenestestedet, er således ved sin udtræden af tjenesten berettiget til godtgørelse af udgifter til rejsen fra tjenestestedet til hjemstedet for sin ægtefælle og de personer, den pågældende har forsørgerpligt over for, selv om han er statsborger i den stat, hvori tjenestestedet er beliggende (artikel 7, stk. 1, i bilag VII til vedtægten). Endvidere dækker vedkommende institution i tilfælde af, at tjenestemanden afgår ved døden, udgifterne i forbindelse med transporten af afdøde til hjemstedet (vedtægtens artikel 75).

64. Udbetalingen af et fast beløb til dækning af udgifter til den årlige rejse fra tjenestestedet til hjemstedet og tildelingen af to en halv supplerende feriedage til rejsen til hjemstedet er, på samme måde som de økonomiske rettigheder, hvortil der henvises i det foregående punkt, udtryk for det særlige forhold, der kendetegner en gruppe tjenestemænd, som af grunde, der knytter sig til deres erhvervmæssige virksomhed, ikke kan opholde sig på det sted, hvortil de har et naturligt tilhørsforhold, og for hvilke lovgiver ønsker at gøre det muligt at opretholde en forbindelse til dette sted.

65. Som grundlag for sin konklusion om, at situationerne ikke er sammenlignelige, henviste Retten for så vidt angår appellanterne til et »vist brud« med hjemstedet og til den omstændighed, at de, fordi de er mere integreret i samfundet i den stat, hvori tjenestestedet er beliggende – hvilket deres status som statsborgere i denne stat er udtryk for – ikke kan påberåbe sig et »tættere« forhold til hjemstedet end de tjenestemænd, som er berettiget til udlandstillæg eller særligt udlandstillæg. Kan det forhold i sig selv kendetegne en objektivt forskellig situation, der kan kvalificeres som usammenlignelig, at der alene er en ren gradsforskel i styrken af tilknytningen til hjemstedsstaten, som kan udledes af, at de pågældende har en relation til en anden stat? Dette spørgsmål bør efter min opfattelse besvares benægtende.

27 – Artikel 7, stk. 4, i bilag VII til vedtægten.

28 – Jf. dom af 2.5.1985, De Angelis mod Kommissionen (144/84, EU:C:1985:171, præmis 13 og 14). Det skal nævnes, at skønt appellanterne i appelskriftet og under retsmødet henviste til denne dom og det deri nævnte almindelige tjenestemandretsretlige princip, som for Retten var blevet påstået tilsidesat til støtte for ulovlighedsindsigelsen, drejer det andet appelanbringende sig udelukkende om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

66. Det skal bemærkes, at det ikke obligatorisk medfører en ændring af afgørelsen om fastlæggelse af tjenestemandens hjemsted i hans aktmappe, at han bliver statsborger i den stat, på hvis område tjenestestedet er beliggende. Hjemstedet forbliver det samme i hele tjenestemandens karriereforløb, medmindre der undtagelsesvis træffes en særlig afgørelse af administrationen efter behørigt dokumenteret ansøgning fra tjenestemanden²⁹. Tjenestemandens familiemæssige, sociale og formuemæssige bånd til hjemstedsstaten kan ikke anses for nødvendigvis at være blevet svækket så meget, at de gradvis er forsvundet, hvilket gælder så meget mere, som at den pågældende ligeledes er statsborger i denne stat, hvilket er tilfældet med 11 af de 24 appellanter. Det ville være temmelig selvmodsigende, for ikke at sige inkonsekvent, at anse det forhold, at tjenestemanden er statsborger i den stat, hvori tjenestestedet er beliggende, for at være et vægtigt indicium for, at der består mange og tætte bånd mellem den pågældende og den stat, hvori han er statsborger, uden at anse statsborgerskab i hjemstedsstaten for at have den samme funktion. Dertil skal føjes, at den i udlandet bosatte tjenestemandens hjemsted ikke nødvendigvis er det land, hvori den pågældende er statsborger, hvilket Rådet har medgivet.

67. På denne baggrund kan den situation, som de tjenestemænd befinder sig i, der er berettiget til de omhandlede fordele, og den, som de tjenestemænd befinder sig i, der ikke er det, og som, på samme måde som de førstnævnte, har et hjemsted, der er forskelligt fra deres tjenestested, men som derudover er statsborgere i den stat, på hvis område tjenestestedet er beliggende, efter min opfattelse anses for sammenlignelige i relation til fordelenes indhold og formål, idet det skal bemærkes, at det ikke kræves, at de omhandlede situationer er identiske³⁰.

68. Skønt Rettens begrundelse på dette punkt følgelig efter min opfattelse er fejlagtig, er det ikke af den grund nødvendigt at ophæve den appellerede dom, hvori Kommissionen blev frifundet. Det skal bemærkes, at hvis præmisserne i en dom afsagt af Retten indeholder en tilsidesættelse af EU-retten, men konklusionen er berettiget af andre retlige grunde, bevirker en sådan tilsidesættelse imidlertid ikke, at denne dom skal ophæves, og at præmisserne skal ændres³¹. I det foreliggende tilfælde kan Rettens fejl angående sammenligneligheden af de omhandlede situationer ikke føre til ophævelse af den appellerede dom, eftersom den sontring, der foretages i artikel 7 i bilag V og i artikel 8 i bilag VII til vedtægten, faktisk er objektivt begrundet³².

3. Begrundelsen for den forskellige behandling

69. Det skal bemærkes, at der ifølge chartrets artikel 52, stk. 1, kan indføres begrænsninger for udøvelsen af de i chartret fastsatte rettigheder og friheder, forudsat at begrænsningerne er fastlagt i lovgivningen, respekterer disse rettigheders og friheders væsentligste indhold og, under iagttagelse af proportionalitetsprincippet, er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

70. Domstolen har fastslået, at en forskellig behandling er berettiget, når den er baseret på et objektivt og rimeligt kriterium, dvs. når den beror på et med den pågældende lovgivning lovligt tilstræbt formål, og når forskellen står i rimeligt forhold til det formål, som tilstræbes med denne behandling³³.

29 – Artikel 7, stk. 4, i bilag VII til vedtægten.

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

31 – Jf. dom af 9.6.2011, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen (C-71/09 P, C-73/09 P og C-76/09 P, EU:C:2011:368, præmis 118).

32 – Det skal bemærkes, at Retten uden forbindelse med dens konklusion om, at de berørte tjenestemandsgupper ikke er sammenlignelige, foretog en specifik vurdering af de omtvistede reglers forholdsmæssighed. Den fandt således, at de af lovgiver indførte foranstaltninger ikke er åbenbart uforholdsmæssige i relation til det af lovgiver tilsigtede formål. Appellanterne har kritiseret Rettens vurdering inden for rammerne af deres andet appelanbringende vedrørende tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

33 – Jf. bl.a. dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

71. Det fremgår således for det første, at begrænsningen skal være »fastlagt i lovgivningen«. Den foranstaltning, der er tale om, skal med andre ord have en lovhjemmel, hvilket i det foreliggende tilfælde ikke rejser nogen vanskeligheder, eftersom de omhandlede fordele og betingelserne for at blive indrømmet dem er fastsat i artikel 7 i bilag V og artikel 8 i bilag VII til vedtægten, sammenholdt med artikel 4 i samme bilag VII.

72. Hvad for det angår forbindelsen mellem den forskellige behandling, der er tale om, og de af lovgiver tilsigtede mål af almen interesse skal det bemærkes, at det, når der er tale om en EU-retsakt, påhviler EU-lovgiver at godtgøre eksistensen af de objektive kriterier, der er fremført som begrundelse, og at forelægge Domstolen de oplysninger, som er nødvendige til efterprøvelse af, at der er anvendt sådanne kriterier³⁴. De berørte institutioner har hvad dette angår henvist til 2., 12. og 24. betragtning til forordning nr. 1023/2013, hvor det angives i den sidstnævnte, at »[b]estemmelserne om rejsedage og betaling af årlige rejsepenge til dækning af udgifterne til rejser mellem ansættelses- og hjemstedet bør moderniseres, rationaliseres og sættes i forhold til de ansattes status som bosat i udlandet, så de bliver enklere og lettere at gennemskue«.

73. Det fremgår af betragtningerne til den nævnte forordning, at det specifikke formål, hvortil der henvises i det foregående punkt, er led i en bredere af lovgiver næret hensigt om at nå frem til og sikre et tilfredsstillende forhold mellem omkostninger og effektivitet inden for tjenstemandsystemet i Den Europæiske Union på baggrund af en ubestridelig økonomisk krise, som kræver en politik, der tager sigte på at føre kontrol med de offentlige udgifter, samtidig med at det sikres, at der fortsat ansættes højt kvalificeret personale på så bredt et geografisk grundlag som muligt. Rådet har anført, at der i forbindelse med moderniseringen af reglerne om betaling af udgifter til den årlige rejse til hjemstedet og om tjenstefrihed i forbindelse med rejsen til hjemstedet blev taget hensyn til udviklingen inden for flytransport, der kendetegnes af regelmæssige, økonomisk overkommelige flyvninger til mange forskellige destinationer. Til denne objektive konstatering kan føjes, at den lette, gratis kommunikation over internettet ligeledes bidrager til at opretholde en forbindelse til hjemstedet.

74. Det forekommer mig vanskeligt ikke at anse de mål, lovgiver således har tilsigtet med vedtagelsen af forordning nr. 1023/2013 med henblik på at sikre en teknisk og økonomisk bæredygtig administration af tjenstemandsystemet, for ikke at være legitime. På grund af deres iboende kompleksitet og vanskeligheden ved at gennemføre dem er disse mål mere vidtrækkende end rene og snævre budgetøkonomiske hensyn.

75. Rådet har anført, at lovgiver i 2013 med henblik på at rationalisere reglerne om betaling af udgifter til den årlige rejse og om rejsedage og samtidig sikre, at der er det bedst mulige forhold mellem omkostninger og effektivitet inden for tjenstemandsordningen i Den Europæiske Union, indførte et sondringskriterium med det formål at målrette foranstaltningen bedst muligt og begrænse den til dem, som lovgiver anså for at have størst behov for den, nemlig status som bosat i udlandet, der er en betingelse for at blive indrømmet førnævnte to fordele. Endvidere følger det af Domstolens praksis, at skønt tjenstemænd kan opleve ulemperne ved deres bosættelse i udlandet mere eller mindre stærkt og således subjektivt, bygger bestemmelserne i artikel 4 i bilag VII til vedtægten på objektive og ensartede forhold³⁵, hvilket strider imod enhver påstand fra appellanternes side om, at der foreligger en efter dens karakter vilkårlig sondring.

76. Hvad for det tredje angår forholdsmæssigheden af de omtvistede bestemmelser kan enhver konklusion om, at der foreligger en åbenbart uhensigtsmæssig sondring, efter min opfattelse udelukkes. At betalingen af udgifter til den årlige rejse til hjemstedet og tjenstefriheden i forbindelse med rejsen til hjemstedet alene er forbeholdt de tjenstemænd, hvis hjemsted er et andet end

34 – Jf. dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

35 – Jf. dom af 20.2.1975, Airola mod Kommissionen (21/74, EU:C:1975:24, præmis 9), af 16.10.1980, Hochstrass mod Domstolen (147/79, EU:C:1980:238, præmis 12 og 13), og af 15.1.1981, Vutera mod Kommissionen (1322/79, EU:C:1981:6, præmis 9).

tjenestestedet, og som er berettiget til udlandstillæg eller særligt udlandstillæg, forekommer mig tværtimod egnet til at bidrage til gennemførelsen af lovgivers moderniserings- og rationaliseringsmål, der tager sigte på at sikre, at der er et tilfredsstillende forhold mellem omkostninger og effektivitet inden for tjenestemandssystemet i Den Europæiske Union, at der fortsat ansættes personale på så bredt et geografisk grundlag som muligt, og at systemet følgelig bevarer sin tiltrækningskraft og repræsentativitet.

77. De omhandlede fordele er således rettet mod tjenestemænd, der på grund af deres status som udlændinge i værtsmedlemsstaten og/eller det forhold, at de har været forpligtet til at ændre bopæl i forbindelse med tiltrædelsen af deres stilling og bosætte sig på denne stats område, ikke, eller kun i ringe grad, er integreret i samfundet i den stat, hvori tjenestestedet er beliggende. Således som Rådet med rette fremhævede under retsmødet, er kriteriet om udlændighed til afgørelse af, hvilke tjenestemænd der har *størst* behov for økonomisk støtte til at bevare deres bånd til hjemstedet, i fuld overensstemmelse med logikken i det system, der indføres ved den reformerede vedtægt. Det er inden for rammerne af sit vide skøn, at lovgiver blandt de mulige løsninger valgte at begrænse antallet af berettigede til de omhandlede fordele ved at udelukke den gruppe tjenestemænd, som appellanterne repræsenterer, og som lovgiver fandt har en mindre stærk tilknytning til deres hjemsted.

78. Skønt, endvidere, artikel 7 i bilag V og artikel 8 i bilag VII til vedtægten skal sammenholdes med artikel 4 i bilag VII til vedtægten, der vedrører udlandstillæg og særligt udlandstillæg, er sidstnævnte artikel affattet tilstrækkeligt klart og præcist, hvilket sikrer en enkelt og transparent anvendelse af disse vedtægtsbestemmelser i overensstemmelse med det af lovgiver tilsigtede mål, som angives i 24. betragtning til forordning nr. 1023/2013. Appellanternes påstand om, at den tidligere ordning var enklere og mere transparent, kan ikke afkræfte ovennævnte konklusion.

79. Til støtte for deres påstand om, at der foreligger en vilkårlig eller uhensigtsmæssig sondring, har appellanterne yderligere påberåbt sig to efter deres opfattelse betydningsfulde eksempler på situationer. Det ene eksempel vedrører en ændring af tjenestestedet for en appellant med hjemsted i en tredjestat, som dermed får ret til udlandstillæg og, navnlig, en højere godtgørelse end tidligere af rejseudgifter i medfør af de nye regler for beregning af kilometergodtgørelse i artikel 8, stk. 2, i bilag VII til vedtægten. Det andet eksempel vedrører situationen for en tjenestemand med hjemsted i en tredjestat, som er berettiget til udlandstillæg, men som ikke oppebærer fast godtgørelse af udgifter til den årlige rejse, fordi afstanden mellem hovedstaden i den medlemsstat, hvori han er statsborger, og tjenestestedet er på under 200 km.

80. De to eksempler, appellanterne har anført, kan betegnes som hypotetiske eller teoretiske, eftersom de ingenlunde svarer til deres situation. Det skal understreges, at en tjenestemand ikke har kompetence til at handle i lovens eller institutionernes interesse og ikke kan gøre andre end sine egne klagepunkter gældende til støtte for et annullationssøgsmål³⁶. Appellanterne har til støtte for deres indsigelse om lovligheden af de anfægtede vedtægtsbestemmelser påberåbt sig en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og gjort gældende, at de befinder sig i en situation, der er sammenlignelig med den, som dem, der har ret til de omhandlede to fordele, befinder sig i, og at den forskellige behandling ikke er begrundet. Efter min opfattelse er det følgelig alene i relation til den situation, hvori appellanterne, der er belgiske statsborgere med tjenestested i Bruxelles, men hvis hjemsted er forskelligt fra tjenestestedet, befinder sig, at det skal prøves, om der er grundlag for ulovlighedsindsigelsen, eftersom Domstolen skal foretage en konkret bedømmelse. Heraf følger, at Domstolen efter min opfattelse kun kan tage hensyn til appellanternes argumentation i den udstrækning, den har til formål at vise, at de anfægtede vedtægtsbestemmelser tilsidesætter ligebehandlingsprincippet for så vidt angår appellanterne individuelt.

36 – Jf. i denne retning kendelse af 8.3.2007, Strack mod Kommissionen (C-237/06 P, EU:C:2007:156, præmis 64).

81. Under alle omstændigheder skal det for så vidt angår den første af appellanterne nævnte situation bemærkes, at det en betingelse for at kunne kritisere lovgiver for at have tilsidesat ligebehandlingsprincippet, at den omhandlede behandling har medført en fordel for visse personer i forhold til andre³⁷, hvilket ikke svarer til det af appellanterne påberåbte eksempel med en forhøjelse af godtgørelsen. Hvad den anden situation angår vedrører den ikke princippet om en tjenestemands ret til betaling af udgifter til den årlige rejse, men spørgsmålet om reglerne for beregning af kilometergodtgørelse, hvor de første 200 km af afstanden ikke medregnes. Med hensyn til hvem der er berettiget til denne fordel, kan det ikke udledes af ovenstående betragtninger, at der foreligger en åbenbart uhensigtsmæssig sondring mellem dem, som er berettiget til den, og appellanterne. Endvidere strider, således som Kommissionen har bemærket, ovennævnte beregningsmetode ikke imod lovgivers mål om rationalisering og om, at betalingen af udgifter til den årlige rejse skal være forbeholdt dem, der har størst behov for den.

82. Appellanterne har ikke fremsat andre argumenter om de omhandlede bestemmelsers forholdsmæssighed, der kan give grundlag for at konkludere, at der foreligger en vilkårlig eller åbenbart uhensigtsmæssig sondring eller en krænkelse af det væsentligste indhold af det i chartrets artikel 20 fastsatte princip om lighed for loven.

83. Under hensyn til ovenstående betragtninger må det fastslås, at Retten foretog en fejlagtig vurdering af de omhandlede situationers sammenlignelighed, men at fejlen ikke kan medføre ophævelse af de appellerede domme, eftersom den anfægtede forskellige behandling er objektivt begrundet.

84. De klagepunkter, som er rettet mod denne del af de appellerede domme, må derfor forkastes.

VII. Forslag til afgørelse

85. Under hensyn til ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen forkaster appellen og tilpligter appellanterne at betale sagsomkostningerne.

37 – Jf. i denne retning dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 39).