



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

25 maart 2021*

„Hogere voorziening – Openbare dienst – Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie – Herziening van het Statuut – Verordening (EU, Euratom) nr. 1023/2013 – Nieuwe bepalingen inzake de vergoeding van de jaarlijkse reiskosten en het recht op reisdagen – Verband met de status van ontheemde of expatriate – Exceptie van onwettigheid – Gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel – Omvang van de rechterlijke toetsing”

In de gevoegde zaken C-517/19 P en C-518/19 P,

betreffende twee hogere voorzieningen krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 8 juli 2019,

María Álvarez y Bejarano, wonende te Namen (België),

Ana-Maria Enescu, wonende te Overijse (België),

Lucian Micu, wonende te Brussel (België),

Angelica Livia Salanta, wonende te Feschaux (België),

Svetla Shulga, wonende te Wezembeek-Oppem (België),

Soldimar Urena de Poznanski, wonende te Laken (België),

Angela Vakalis, wonende te Brussel,

Luz Anamaria Chu, wonende te Brussel,

Marli Bertolete, wonende te Brussel,

Maria Castro Capcha, wonende te Brussel,

Hassan Orfe El, wonende te Sint-Pieters-Leeuw (België),

Evelyne Vandevoorde, wonende te Brussel (C-517/19 P),

Jakov Ardalic, wonende te Brussel,

Liliana Bicanova, wonende te Taintignies (België),

* Procestaal: Frans.

Monica Brunetto, wonende te Brussel,

Claudia Istoc, wonende te Borgworm (België),

Sylvie Jamet, wonende te Brussel,

Despina Kanellou, wonende te Brussel,

Christian Stouraitis, wonende te Wasmuel (België),

Abdelhamid Azbair, wonende te Ruisbroek, Sint-Pieters-Leeuw (België),

Abdel Bouzanih, wonende te Brussel,

Bob Kitenge Ya Musenga, wonende te Nieuwerkerken, Aalst (België),

El Miloud Sadiki, wonende te Brussel,

Cam Tran Thi, wonende te Brussel (C-518/19 P),

vertegenwoordigd door S. Orlandi en T. Martin, avocats

rekwiranten,

andere partijen in de procedure:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Gattinara en B. Mongin als gemachtigden,

verweerster in eerste aanleg (C-517/19 P),

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Bauer en R. Meyer als gemachtigden,

verweerder in eerste aanleg (C-518/19 P),

interveniënt in eerste aanleg (C-517/19 P),

Europees Parlement, vertegenwoordigd door C. Gonzáles Argüelles en E. Taneva als gemachtigden,

interveniënt in eerste aanleg (C-517/19 en C-518/19),

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal, kamerpresident, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de Derde kamer, N. Wahl, F. Biltgen en L. S. Rossi (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: M.-A. Gaudissart, adjunct-griffier,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 1 juli 2020,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 oktober 2020,

het navolgende

Arrest

- 1 Met hun respectieve hogere voorzieningen verzoeken María Álvarez y Bejarano, Ana-Maria Enescu, Angelica Livia Salanta, Svetla Shulga, Soldimar Urena de Poznanski, Angela Vakalis, Luz Anamaria Chu, Marli Bertolete, Maria Castro Capcha, Evelyne Vandevoorde, Lucian Micu en Hassan Orfe El enerzijds (C-517/19), en Jakov Ardalic, Christian Stouraitis, Abdelhamid Azbair, Abdel Bouzanih, Bob Kitenge Ya Musenga, El Miloud Sadiki, Cam Tran Thi, Liliana Bicanova, Monica Brunetto, Claudia Istoc, Sylvie Jamet en Despina Kanellou anderzijds (C-518/19), om vernietiging van respectievelijk de arresten van het Gerecht van de Europese Unie van 30 april 2019, Alvarez y Bejarano e.a./Commissie (T-516/16 en T-536/16, EU:T:2019:267, niet gepubliceerd; hierna: „eerste bestreden arrest”), en 30 april 2019, Ardalic e.a./Raad (T-523/16 en T-542/16, EU:T:2019:272, niet gepubliceerd; hierna: „tweede bestreden arrest”), houdende verwerping van hun beroepen tot nietigverklaring van de besluiten van respectievelijk de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie om hun met ingang van 1 januari 2014 niet langer recht te geven op twee en een halve dag bijkomend verlof per jaar om hun thuisland te bezoeken (hierna: „reisdagen”) en op betaling van een forfaitair bedrag voor de jaarlijkse reiskosten van de standplaats naar de plaats van herkomst (hierna: „vergoeding van de jaarlijkse reiskosten”) (hierna: „litigieuze besluiten”).

Toepasselijke bepalingen

Oud Statuut van de ambtenaren van de Unie

- 2 Artikel 7 van bijlage V („Nadere bepalingen betreffende verlof”) bij het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie, in de versie vóór de inwerkingtreding van verordening (EU, Euratom) nr. 1023/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 tot wijziging van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Unie (PB 2013, L 287, blz. 15) (hierna: „oud Statuut”), luidde als volgt:

„Het [...] vakantieverlof wordt verlengd met een aantal reisdagen, berekend naargelang van de afstand per spoorweg tussen de plaats van bestemming en de standplaats, volgens onderstaande regels:

[...]

Voor het vakantieverlof wordt als plaats van bestemming in de zin van dit artikel de plaats van herkomst beschouwd.

Bovenstaande bepalingen zijn van toepassing op de ambtenaar van wie de standplaats op het grondgebied van een van de lidstaten gelegen is. Is de standplaats buiten dat grondgebied gelegen, dan worden de reisdagen naargelang van de behoeften vastgesteld bij bijzonder besluit.”

3 Op grond van artikel 57 van het oude Statuut, gelezen in samenhang met de artikelen 16 en 91 van de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Unie, in de versie vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 1023/2013, was artikel 7 van bijlage V bij het oude Statuut van overeenkomstige toepassing op arbeidscontractanten.

4 Artikel 7 van bijlage VII bij het oude Statuut („Nadere bepalingen betreffende bezoldiging en vergoeding van kosten”) bepaalde:

„1. De ambtenaar heeft recht op vergoeding van zijn reiskosten, voor zichzelf, zijn echtgenoot en de personen te zijnen laste, die daadwerkelijk met hem samenwonen:

- a) bij zijn indiensttreding en wel van de plaats van aanwerving naar de standplaats;
- b) bij beëindiging van de dienst in de zin van artikel 47 van het [oude Statuut], van de standplaats naar de plaats van herkomst zoals deze in lid 3 wordt omschreven;
- c) bij overplaatsing die een verandering van standplaats met zich brengt.

[...]

3. De plaats van herkomst van de ambtenaar wordt bij zijn indiensttreding vastgesteld; hierbij wordt rekening gehouden met de plaats van aanwerving of met de plaats die het centrum van zijn belangen vormt. Deze vaststelling kan later, gedurende de tijd waarin de ambtenaar in dienst is, en ter gelegenheid van zijn vertrek, bij bijzonder besluit van het tot aanstelling bevoegde gezag worden herzien. Zolang de ambtenaar in dienst is, kan dit besluit echter slechts bij uitzondering worden genomen na overlegging van bewijsstukken die zijn verzoek deugdelijk staven.”

5 In artikel 8 van bijlage VII bij het oude Statuut was het volgende opgenomen:

„1. De ambtenaar heeft voor zichzelf en, indien hij recht heeft op de kostwinnerstoelage, voor zijn echtgenoot en de personen te zijnen laste in de zin van artikel 2, eenmaal per kalenderjaar recht op een bedrag gelijk aan de reiskosten van zijn standplaats naar de plaats van herkomst in de zin van artikel 7.

[...]

2. De kilometervergoeding wordt berekend op basis van de afstand tussen de standplaats van de ambtenaar en diens plaats van aanwerving of van herkomst [...].

[...]

4. Bovenstaande bepalingen zijn van toepassing op de ambtenaar van wie de standplaats op het grondgebied van een van de lidstaten is gelegen. [...]

Deze reiskosten worden vergoed met een forfaitair bedrag berekend op basis van de reiskosten per vliegtuig in de klasse die onmiddellijk boven economy class ligt.”

- 6 Krachtens de artikelen 22, 26 en 92 van de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Unie, in de versie vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 1023/2013, in hun onderlinge samenhang gelezen, waren de artikelen 7 en 8 van bijlage VII bij het oude Statuut in beginsel van overeenkomstige toepassing op arbeidscontractanten.

Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie

- 7 Het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1023/2013 (hierna: „Statuut”), is op 1 januari 2014 in werking getreden.

- 8 In de overwegingen 2, 12 en 24 van verordening nr. 1023/2013 staat te lezen:

„(2) Het is [...] noodzakelijk om voor een kader te zorgen voor het aantrekken, aanwerven en behouden van hooggekwalificeerde en meertalige personeelsleden die worden aangeworven vanuit de breedst mogelijke geografische basis uit de burgers van de lidstaten, en met volledige inachtneming van het genderevenwicht, die onafhankelijk zijn en die voldoen aan de hoogste normen op het vlak van vakbekwaamheid, en om ervoor te zorgen dat die personeelsleden hun taken zo doeltreffend en doelmatig mogelijk kunnen uitvoeren. In dit opzicht is het nodig een oplossing te vinden voor de problemen die de instellingen momenteel ondervinden om ambtenaren of functionarissen uit bepaalde lidstaten aan te werven.

[...]

(12) In zijn conclusies van 8 februari 2013 over het meerjarig financieel kader wees de Europese Raad erop dat indien men de overheidsfinanciën op korte, middellange en lange termijn wil consolideren, alle overheden en hun personeel een bijzondere inspanning zullen moeten leveren om efficiënter en doelmatiger te gaan werken en zich aan te passen aan de veranderende economische context. Hiermee trok de Raad in feite één lijn met de Commissie in haar voorstel van 2011 tot wijziging van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie en de regeling die van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Unie; met dit voorstel beoogde de Commissie immers kostenefficiëntie en erkende ze dat de uitdagingen waarmee de Europese Unie momenteel te maken heeft, een bijzondere inspanning vragen van alle overheidsdiensten en hun voltallige personeel om efficiënter te gaan werken en zich aan te passen aan de veranderende economische en sociale context. Daarnaast vroeg de Europese Raad in het kader van de hervorming van het Statuut van de ambtenaren om een aanpassing van de salarissen en pensioenen van al het personeel van de instellingen van de Unie in de vorm van een schorsing van de salarismethode gedurende twee jaar, alsook, in het kader van de herziening van de salarismethode, om de invoering van de nieuwe solidariteitsheffing.

[...]

(24) De regels inzake het aantal jaarlijkse reisdagen en de jaarlijkse vergoeding van de reiskosten tussen de standplaats en de plaats van herkomst moeten worden gemoderniseerd, generationaliseerd en aan de status van expatriate worden gekoppeld, zodat de toepassing van die regels eenvoudiger en transparanter verloopt. Met name het aantal jaarlijkse reisdagen moet vervangen worden door thuisverlof en tot maximum twee en een halve dag worden beperkt.”

- 9 Artikel 7 van bijlage V bij het Statuut („Nadere bepalingen betreffende verlof”) bepaalt:
- „Ambtenaren die recht hebben op de ontheemdingstoelage of de toelage voor verblijf in het buitenland hebben elk jaar recht op twee en een halve dag bijkomend verlof om hun thuisland te bezoeken.
- De eerste alinea is van toepassing op de ambtenaar van wie de standplaats op het grondgebied van een van de lidstaten is gelegen. Is de standplaats buiten dat grondgebied gelegen, dan wordt de duur van het thuisverlof naargelang van de behoeften vastgesteld bij bijzonder besluit.”
- 10 Op grond van artikel 16 juncto artikel 91 van de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Unie, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1023/2013 (hierna: „RAP”), is artikel 7 van bijlage V bij het Statuut van overeenkomstige toepassing op tijdelijke functionarissen en arbeidscontractanten.
- 11 Artikel 4 van bijlage VII bij het Statuut („Nadere bepalingen betreffende bezoldiging en vergoeding van kosten”), dat krachtens artikel 21 juncto artikel 92 RAP van overeenkomstige toepassing is op arbeidscontractanten, luidt als volgt:
- „1. Een ontheemdingstoelage van 16 % van de som van het basissalaris, de kostwinnerstoelage en de kindertoelage die aan de ambtenaar worden uitbetaald, wordt toegekend aan:
- a) de ambtenaar:
- die niet de nationaliteit bezit van de staat op welks grondgebied zijn standplaats is gelegen, en die deze ook nooit heeft bezeten, en
 - die gedurende een periode van vijf jaar, eindigende zes maanden vóór zijn indiensttreding, niet regelmatig woonachtig is geweest of zijn voornaamste beroepsbezigheden heeft uitgeoefend op het grondgebied in Europa van bedoelde staat. Buiten beschouwing blijven hierbij omstandigheden die voortvloeien uit diensten, verricht voor een andere staat of een internationale organisatie;
- b) de ambtenaar die de nationaliteit van de staat op welks grondgebied zijn standplaats is gelegen, bezit of heeft bezeten, maar die gedurende een periode van tien jaar, eindigende op het ogenblik van zijn indiensttreding, regelmatig woonachtig is geweest buiten het grondgebied in Europa van die staat, en wel om een andere reden dan het uitoefenen van een functie in dienst van een staat of van een internationale organisatie.
- [...]
2. De ambtenaar die niet de nationaliteit bezit van de staat op welks grondgebied zijn standplaats is gelegen en deze nationaliteit ook nooit bezeten heeft, doch niet voldoet aan de in lid 1 genoemde voorwaarden, heeft recht op een toelage voor verblijf in het buitenland gelijk aan een vierde van de ontheemdingstoelage.
3. Voor de toepassing van de leden 1 en 2 wordt de ambtenaar die door huwelijk automatisch en zonder mogelijkheid tot verwerping de nationaliteit heeft verkregen van de staat op welks grondgebied zijn standplaats is gelegen, gelijkgesteld met de ambtenaar als bedoeld in lid 1, sub a), eerste streepje.”

12 Artikel 7 van bijlage VII bij het Statuut bepaalt:

„1. De ambtenaar heeft recht op betaling van een forfaitair bedrag voor reiskosten, voor zichzelf, zijn echtgenoot en de personen te zijnen laste, die daadwerkelijk met hem samenwonen:

- a) bij zijn indiensttreding en wel van de plaats van aanwerving naar de standplaats;
- b) bij beëindiging van de dienst in de zin van artikel 47 van het Statuut, van de standplaats naar de plaats van herkomst zoals deze in lid 4 van dit artikel wordt omschreven;
- c) bij overplaatsing die een verandering van standplaats met zich brengt.

Bij overlijden van de ambtenaar hebben zijn overlevende echtgenoot en de personen te zijnen laste naar dezelfde maatstaven recht op betaling van een forfaitair bedrag.

[...]

4. De plaats van herkomst van de ambtenaar wordt bij zijn indiensttreding vastgesteld; hierbij wordt rekening gehouden met de plaats van aanwerving of, op uitdrukkelijk en gemotiveerd verzoek, met de plaats die het centrum van zijn belangen vormt. Deze vaststelling kan later, gedurende de tijd waarin de ambtenaar in dienst is, of ter gelegenheid van zijn vertrek, bij bijzonder besluit van het tot aanstelling bevoegde gezag worden herzien. Zolang de ambtenaar in dienst is, kan dit besluit echter slechts bij uitzondering worden genomen na overlegging van bewijsstukken die zijn verzoek deugdelijk staven.

[...]”

13 Artikel 8 van bijlage VII bij het Statuut bepaalt:

„1. De ambtenaar die recht heeft op de ontheemdingstoelage of de toelage voor verblijf in het buitenland, heeft binnen de in lid 2 gestelde grens voor zichzelf en, indien hij recht heeft op de kostwinnerstoelage, voor zijn echtgenoot en de personen te zijnen laste in de zin van artikel 2, eenmaal per kalenderjaar recht op betaling van een forfaitair bedrag voor de reiskosten van zijn standplaats naar zijn plaats van herkomst in de zin van artikel 7.

[...]

2. [...]

Wanneer de plaats van herkomst in de zin van artikel 7 gelegen is buiten het grondgebied van de lidstaten van de Unie en buiten de landen en gebieden die worden genoemd in bijlage II bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de lidstaten van de Europese Vrijhandelsassociatie, wordt het forfaitair bedrag gebaseerd op een vergoeding per kilometer geografische afstand tussen de standplaats van de ambtenaar en de hoofdstad van de lidstaat waarvan hij een onderdaan is.

[...]

4. De leden 1, 2 en 3 van dit artikel zijn van toepassing op de ambtenaar van wie de standplaats op het grondgebied van een van de lidstaten is gelegen. [...]

De betaling van het forfaitair bedrag wordt berekend op basis van de reiskosten per vliegtuig in economy class.”

- 14 Op grond van de artikelen 22, 26 en 92 RAP, in hun onderlinge samenhang gelezen, zijn de artikelen 7 en 8 van bijlage VII bij het Statuut onder bepaalde voorwaarden van toepassing op tijdelijke functionarissen en, naar analogie, op arbeidscontractanten.

Voorgeschiedenis van de gedingen

- 15 De voorgeschiedenis van de gedingen, zoals uiteengezet in de punten 8 tot en met 14 van het eerste bestreden arrest en in de punten 8 tot en met 14 van het tweede bestreden arrest, kan als volgt worden samengevat.
- 16 Rekwiranten in de zaken C-517/19 P en C-518/19 P zijn ambtenaren of arbeidscontractanten van respectievelijk de Commissie en de Raad met standplaats in België. Hun plaats van herkomst ligt buiten het grondgebied van deze lidstaat. Zij hebben een dubbele nationaliteit, waaronder de Belgische. Geen van hen ontvangt een ontheemdingstoelage of een toelage voor verblijf in het buitenland.
- 17 Terwijl rekwiranten vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 1023/2013 reisdagen en vergoeding van de jaarlijkse reiskosten genoten, hebben zij vanaf de inwerkingtreding van deze verordening geen recht meer op deze voordelen omdat zij niet voldoen aan de thans in artikel 7 van bijlage V en artikel 8 van bijlage VII bij het Statuut gestelde voorwaarde dat die voordelen enkel worden toegekend aan ambtenaren die recht hebben op een ontheemdingstoelage of een toelage voor verblijf in het buitenland.
- 18 Rekwiranten, die kennis hadden gekregen van deze wijzigingen bij het raadplegen van hun persoonsdossier, hebben bij hun respectieve instellingen een klacht ingediend op grond van artikel 91 van het Statuut. Deze klachten zijn afgewezen.

Procedure bij het Gerecht

- 19 Bij twee verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Gerecht voor ambtenarenzaken van de Europese Unie op 26 augustus 2014 en 26 januari 2015, hebben rekwiranten in zaak C-517/19 P twee beroepen ingesteld, ingeschreven onder de nummers F-85/14 en F-13/15, waarmee zij verzochten om nietigverklaring van de hen betreffende litigieuze besluiten.
- 20 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht voor ambtenarenzaken op 29 september 2014, hebben rekwiranten in zaak C-518/19 P beroep ingesteld, dat is ingeschreven onder nummer F-100/14, waarmee zij verzochten om nietigverklaring van de hen betreffende litigieuze besluiten. Bij een volgend op 16 februari 2015 ter griffie van dat Gerecht neergelegd verzoekschrift hebben negen van die rekwiranten beroep ingesteld, dat is ingeschreven onder nummer F-27/15, waarmee zij verzochten om nietigverklaring van de besluiten om hun niet langer de vergoeding voor de jaarlijkse reiskosten toe te kennen.
- 21 Krachtens artikel 3 van verordening (EU, Euratom) 2016/1192 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 betreffende de overdracht aan het Gerecht van de bevoegdheid om in eerste aanleg uitspraak te doen in geschillen tussen de Europese Unie en haar personeelsleden (PB 2016,

L 200, blz. 137), zijn deze vier beroepen in de stand waarin deze zich op 31 augustus 2016 bevonden, overgedragen aan het Gerecht. Zij zijn ingeschreven onder de nummers T-516/16, T-523/16, T-536/16 en T-542/16.

Bestreden arresten

- 22 Tot staving van hun respectieve beroepen in eerste aanleg hebben rekwiranten in de zaken C-517/19 P en C-518/19 P drie identiek geformuleerde middelen aangevoerd waarmee zij betoogden dat artikel 7 van bijlage V en artikel 8 van bijlage VII bij het Statuut onrechtmatig waren. Met het eerste middel werd aangevoerd dat die bepalingen onrechtmatig waren omdat daarmee „afbreuk is gedaan aan de plaats van herkomst van rekwiranten”. Het tweede middel betrof de onrechtmatigheid van de voorwaarde inzake het recht op de ontheemdingstoelage of de toelage voor verblijf in het buitenland. Het derde middel was gebaseerd op schending van het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het beginsel van verworven rechten en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van het recht op eerbiediging van het gezinsleven.
- 23 In het eerste en het tweede bestreden arrest heeft het Gerecht om in wezen identieke redenen alle door rekwiranten aangevoerde middelen afgewezen en de beroepen verworpen.
- 24 Met betrekking tot het eerste middel heeft het Gerecht hoofdzakelijk geoordeeld dat de bij verordening nr. 1023/2013 aangebrachte wijzigingen geen afbreuk hadden gedaan aan de vaststelling van de plaats van herkomst van rekwiranten, aangezien dit criterium gevolgen bleef sorteren, met name voor wat betreft het vervoer van het stoffelijk overschot van de ambtenaar naar de plaats van herkomst ingeval hij tijdens de dienst overlijdt, alsook zijn verhuizing naar de plaats van herkomst wanneer hij de dienst beëindigt (punten 49-54 van het eerste bestreden arrest en punten 47-52 van het tweede bestreden arrest).
- 25 Met betrekking tot het tweede middel – waarmee rekwiranten de wetgever verweten het recht op vergoeding van de jaarlijkse reiskosten en het recht op reisdagen in strijd met het gelijkheidsbeginsel afhankelijk te hebben gesteld van het recht op een ontheemdingstoelage of een toelage voor verblijf in het buitenland – heeft het Gerecht om te beginnen, onder verwijzing naar het arrest van het Gerecht voor ambtenarenzaken van 23 januari 2007, Chassagne/Commissie (F-43/05, EU:F:2007:14, punt 61), geoordeeld dat de vaststelling van de voorwaarden en nadere regels voor de vergoeding van de jaarlijkse reiskosten en de toekenning van reisdagen behoort tot een regelgevingsgebied waarop de Uniewetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt (punt 66 van het eerste bestreden arrest en punt 64 van het tweede bestreden arrest). Het Gerecht heeft erop gewezen dat de Unierechter op een dergelijk gebied, „wat het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel betreft, enkel moest nagaan of de betrokken instelling geen willekeurig of kennelijk ontoereikend onderscheid had gemaakt en, wat het evenredigheidsbeginsel betreft, of de vastgestelde maatregel niet kennelijk ongeschikt was ter verwezenlijking van het doel van de regelgeving” (punt 67 van het eerste bestreden arrest en punt 65 van het tweede bestreden arrest).
- 26 Wat vervolgens het doel van artikel 7 van bijlage V en artikel 8 van bijlage VII bij het Statuut betreft, heeft het Gerecht eraan herinnerd dat de mogelijkheid voor de ambtenaar om persoonlijke betrekkingen te onderhouden met de plaats waar zijn voornaamste belangen zijn gelegen, een algemeen beginsel van het ambtenarenrecht van de Unie is geworden, waarbij het heeft benadrukt dat de Uniewetgever met die doelstelling voor ogen de regels inzake de reisdagen

en de vergoeding van de jaarlijkse reiskosten heeft willen moderniseren en rationaliseren en aan de status van „expatriate” of „ontheemde” heeft willen koppelen, zodat de toepassing ervan eenvoudiger en transparanter verloopt (punten 68 en 69 van het eerste bestreden arrest en punten 66 en 67 van het tweede bestreden arrest).

- 27 Gelet op deze doelstelling en op de ruime discretionaire bevoegdheid waarover die wetgever beschikt, heeft het Gerecht benadrukt dat de situatie van ambtenaren en functionarissen die een toelage voor verblijf in het buitenland of een ontheemdingstoelage genieten, niet kon worden vergeleken met de situatie van ambtenaren en functionarissen die, zoals rekwiranten, twee nationaliteiten bezitten, waaronder die van de staat van tewerkstelling, ook al is hun plaats van herkomst niet in dat land. Daar waar een ambtenaar of functionaris die niet de nationaliteit van zijn land van tewerkstelling aanneemt blijkt geeft van een zekere wil om de banden met zijn plaats van herkomst te behouden, bewijst het feit dat een ambtenaar of functionaris die de nationaliteit van zijn lidstaat van tewerkstelling heeft gevraagd en verkregen, zo al niet dat hij huwelijksbanden in deze staat heeft, dan toch ten minste dat hij bereid is om daar het centrum van zijn voornaamste belangen te vestigen. Het Gerecht heeft daaruit afgeleid dat de situatie van expatriate of ontheemde en de situatie van rekwiranten twee afzonderlijke rechtssituaties waren die een verschil in behandeling rechtvaardigden op grond van het vermoeden dat de nationaliteit van een persoon een ernstige aanwijzing vormt dat er meerdere nauwe banden tussen die persoon en het land van zijn nationaliteit bestaan (punten 71-73 van het eerste bestreden arrest en punten 69-71 van het tweede bestreden arrest).
- 28 Het Gerecht heeft bovendien vastgesteld dat het recht op een ontheemdingstoelage of een toelage voor verblijf in het buitenland eveneens afhankelijk is van de vaststelling van zeer specifieke feitelijke omstandigheden die in het licht van de plaats van herkomst van de betrokken ambtenaar eigen zijn aan zijn situatie, en dat de ambtenaar die volledig is geïntegreerd in zijn staat van tewerkstelling, en dus geen ontheemdingstoelage of toelage voor verblijf in het buitenland ontvangt, niet kan stellen dat hij een nauwere band met zijn plaats van herkomst heeft dan een ambtenaar die wel recht heeft op deze toelagen. Volgens het Gerecht is het dus niet de nationaliteit van de ambtenaar – die slechts een aanwijzing geeft over zijn banden met de standplaats – maar wel de feitelijke situatie die de rechtvaardiging vormt voor de toekenning van een vergoeding, waarmee wordt beoogd een einde te maken aan de feitelijke ongelijkheden die bestaan tussen ambtenaren die zijn geïntegreerd in de samenleving van de staat van tewerkstelling en ambtenaren die dat niet zijn (punt 73 van het eerste bestreden arrest en punt 71 van het tweede bestreden arrest).
- 29 Ten slotte is het Gerecht tot het oordeel gekomen dat er „gelet op de opzet van de regeling in haar geheel en op de ruime discretionaire bevoegdheid van de wetgever, [van moest] worden uitgegaan dat de regeling waarbij het recht op reisdagen en vergoeding van de jaarlijkse reiskosten afhankelijk wordt gesteld van het recht op de ontheemdingstoelage of de toelage voor verblijf in het buitenland, niet kennelijk ontoereikend of kennelijk ongeschikt is in het licht van de doelstelling ervan”, en dat er dus „geen sprake [was] van schending van het beginsel dat elk personeelslid de mogelijkheid moet hebben een persoonlijke band te onderhouden met het centrum van zijn voornaamste belangen, noch van schending van het gelijkheidsbeginsel of het beginsel van non-discriminatie” (punt 75 van het eerste bestreden arrest en punt 73 van het tweede bestreden arrest).

- 30 Met betrekking tot het derde middel inzake met name schending van het evenredigheidsbeginsel heeft het Gerecht geoordeeld dat niet kon worden gesteld dat de wetgever in de uitoefening van zijn ruime discretionaire bevoegdheid maatregelen had ingevoerd die kennelijk onevenredig waren aan het door hem nagestreefde doel (punt 86 van het eerste bestreden arrest en punt 84 van het tweede bestreden arrest).
- 31 Het Gerecht heeft met name overwogen dat het in het licht van het in overweging 24 van verordening nr. 1023/2013 genoemde doel volkomen evenredig was te bepalen dat een personeelslid dat de nationaliteit van zijn standplaats heeft, strikt genomen niet als een in het buitenland tewerkgesteld personeelslid kan worden aangemerkt, en dat de nieuwe regels van het Statuut rekwiranten bovendien in staat stelden enerzijds een band te behouden met hun plaats van herkomst – de invoering van het Statuut heeft namelijk niets gewijzigd aan de vaststelling van die plaats – en anderzijds ook een band te behouden met de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn en waarmee de banden het sterkst worden geacht (punt 82 van het eerste bestreden arrest en punt 80 van het tweede bestreden arrest).
- 32 In het licht van de overwegingen 2 en 12 van verordening nr. 1023/2013, waarin wordt verklaard dat het de taak van de wetgever is om in het kader van de aanwerving van hooggekwalificeerd personeel dit te selecteren „vanuit de breedst mogelijke geografische basis uit de burgers van de lidstaten” en daarbij de „kostenefficiëntie” niet uit het oog te verliezen, heeft het Gerecht er bovendien op gewezen dat de wetgever met gebruikmaking van zijn ruime discretionaire bevoegdheid had besloten om de vergoeding van de jaarlijkse reiskosten te beperken ten gunste van de personeelsleden „die er het meest behoefte aan hadden”, te weten die personeelsleden „die expatriate of ontheemd waren en het minst geïntegreerd waren in hun land van tewerkstelling, om hen in staat te stellen banden te onderhouden met de lidstaat waarvan zij onderdaan waren en waarmee zij dus de sterkste banden hadden” (punt 84 van het eerste bestreden arrest en punt 82 van het tweede bestreden arrest).
- 33 Ten slotte heeft het Gerecht er onder verwijzing naar punt 14 van het arrest van 16 oktober 1980, Hochstrass/Hof van Justitie (147/79, EU:C:1980:238), aan herinnerd dat zelfs al leidt de invoering van een algemene en abstracte regeling in grensgevallen noodzakelijkerwijs tot onvoorzienbare bezwaren, de wetgever niet kan worden verweten zijn toevlucht te hebben genomen tot een indeling in categorieën, indien deze gelet op het nagestreefde doel niet neerkomt op een daadwerkelijke discriminatie (punt 85 van het eerste bestreden arrest en punt 83 van het tweede bestreden arrest).

Conclusies van partijen en procedure bij het Hof

- 34 In zaak C-517/19 P verzoeken rekwiranten het Hof:
- het eerste bestreden arrest te vernietigen;
 - de litigieuze besluiten nietig te verklaren voor zover zij hen betreffen;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 35 De Commissie verzoekt het Hof:
- de hogere voorziening af te wijzen, en

- rekwiranten te verwijzen in de kosten.
- 36 Het Europees Parlement en de Raad, die als interveniënten in eerste aanleg overeenkomstig artikel 172 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof een memorie van antwoord hebben ingediend, verzoeken het Hof eveneens om de hogere voorziening af te wijzen en om rekwiranten te verwijzen in de kosten.
- 37 In zaak C-518/19 P verzoeken rekwiranten het Hof:
- het tweede bestreden arrest te vernietigen;
 - de litigieuze besluiten nietig te verklaren voor zover zij hen betreffen;
 - de Raad te verwijzen in de kosten.
- 38 De Raad verzoekt het Hof:
- de hogere voorziening af te wijzen, en
 - rekwiranten te verwijzen in de kosten.
- 39 Het Parlement, dat als interveniënt in eerste aanleg overeenkomstig artikel 172 van het Reglement voor de procesvoering een memorie van antwoord heeft ingediend, verzoekt het Hof eveneens om de hogere voorziening af te wijzen en rekwiranten te verwijzen in de kosten.
- 40 Overeenkomstig artikel 54, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering heeft de president van het Hof op 1 oktober 2019 besloten om de zaken C-517/19 P en C-518/19 P te voegen voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

Hogere voorzieningen

- 41 Ter ondersteuning van hun respectieve hogere voorzieningen voeren rekwiranten in de zaken C-517/19 P en C-518/19 P drie identieke middelen aan. Met het eerste middel stellen zij dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de afbakening van de omvang van de rechterlijke toetsing. Het tweede middel betreft schending van het gelijkheidsbeginsel en van het aan dit beginsel inherente begrip „vergelijkbaarheid”. Het derde middel is gebaseerd op schending van het evenredigheidsbeginsel.
- 42 Hoewel dit derde middel in hogere voorziening evenals het tweede middel in het verzoekschrift is opgenomen onder een algemenere hoofding betreffende schending van het gelijkheidsbeginsel, blijkt zowel uit de tot staving van dit derde middel aangevoerde argumenten als uit de bijlage bij het verzoekschrift waarin de aangevoerde middelen zijn samengevat, dat dit derde middel alleen betrekking heeft op schending van het evenredigheidsbeginsel en niet op schending van het gelijkheidsbeginsel.

Eerste middel

Argumenten van partijen

- 43 Rekwiranten stellen dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de rechtmatigheidstoetsing van verordening nr. 1023/2013 die het uit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel heeft verricht, te beperken tot de vraag of de betrokken maatregelen „willekeurig” dan wel „kennelijk” ontoereikend of ongeschikt waren om het ermee nagestreefde doel te bereiken. Zij voegen daaraan toe dat het Gerecht in punt 67 van het eerste bestreden arrest en in punt 65 van het tweede bestreden arrest ten onrechte heeft geoordeeld dat het op gebieden waarop de wetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, slechts een dergelijke beperkte toetsing mocht verrichten.
- 44 Dat de wetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt is volgens rekwiranten irrelevant voor het onderzoek van de vraag of de bepalingen van verordening nr. 1023/2013 over het recht op reisdagen en vergoeding van de jaarlijkse reiskosten verenigbaar zijn met het gelijkheidsbeginsel.
- 45 Aangezien het gelijkheidsbeginsel een algemeen beginsel is dat van toepassing is op het ambtenarenrecht van de Europese Unie, moet die wetgever dit beginsel immers in elk geval eerbiedigen en moet de Unierechter daarop een volledige rechtmatigheidstoetsing verrichten.
- 46 Rekwiranten voegen hieraan toe dat deze zaken verschillen van de zaak die heeft geleid tot het arrest van het Gerecht voor ambtenarenzaken van 23 januari 2007, Chassagne/Commissie (F-43/05, EU:F:2007:14), waarop het Gerecht zijn redenering in de bestreden arresten heeft gebaseerd. Daar waar het in die laatste zaak enkel ging over de vraag of de gewijzigde terugbetalingsregeling van de jaarlijkse reiskosten rechtmatig was, hebben deze zaken immers betrekking op de kern van het recht op die vergoeding.
- 47 Ten slotte menen rekwiranten dat het Gerecht uit „misplaatste eerbied” voor de discretionaire bevoegdheid van de wetgever die bevoegdheid boven het gelijkheidsbeginsel heeft gesteld, wat een beslissende invloed heeft gehad op de uitkomst van de gedingen. In zoverre merken zij op dat het Gerecht in „zeer algemene bewoordingen” heeft geoordeeld dat verordening nr. 1023/2013, gelet op de „opzet van de regeling in haar geheel” en de „ruime discretionaire bevoegdheid van de wetgever”, niet „kennelijk” onverenigbaar was met het algemene gelijkheidsbeginsel in het licht van de doelstelling van die regeling.
- 48 De Commissie in zaak C-517/19 P en de Raad en het Parlement in de zaken C-517/19 P en C-518/19 P verzoeken om afwijzing van het derde middel.

Beoordeling door het Hof

- 49 In herinnering dient te worden gebracht dat volgens de rechtspraak van het Hof de rechtsverhouding tussen de ambtenaren en de administratie statutair en niet contractueel van aard is. Dit betekent dat de rechten en de verplichtingen van de ambtenaar door de wetgever op elk moment, met inachtneming van de uit het Unierecht voortvloeiende vereisten, kunnen worden gewijzigd (arresten van 22 december 2008, Centeno Mediavilla e.a./Commissie, C-443/07 P, EU:C:2008:767, punt 60, en 4 maart 2010, Angé Serrano e.a./Parlement, C-496/08 P, EU:C:2010:116, punt 82).

- 50 Hetzelfde geldt voor arbeidscontractanten wat betreft de bepalingen van het Statuut die naar analogie op hen van toepassing zijn.
- 51 Een van die vereisten is het gelijkheidsbeginsel dat is neergelegd in artikel 20 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (zie in die zin arresten van 22 december 2008, Centeno Mediavilla e.a./Commissie, C-443/07 P, EU:C:2008:767, punt 78, en 4 maart 2010, Angé Serrano e.a./Parlement, C-496/08 P, EU:C:2010:116, punt 100).
- 52 Volgens vaste rechtspraak vereist dit beginsel dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is (arresten van 17 juli 2008, Campoli/Commissie, C-71/07 P, EU:C:2008:424, punt 50; 19 december 2019, HK/Commissie, C-460/18 P, EU:C:2019:1119, punt 66, en 8 september 2020, Commissie en Raad/Carreras Sequeros e.a., C-119/19 P en C-126/19 P, EU:C:2020:676, punt 137).
- 53 Voorts volgt uit de rechtspraak van het Hof dat in het geval van statutaire regels als de regels die in casu aan de orde zijn en gelet op de ruime discretionaire bevoegdheid waarover de Uniewetgever ter zake beschikt, het gelijkheidsbeginsel slechts wordt geschonden wanneer de wetgever een onderscheid maakt dat willekeurig is of kennelijk niet toereikend is om het doel van de betrokken regelgeving te bereiken (zie in die zin arresten van 14 juli 1983, Ferrario e.a./Commissie, 152/81, 158/81, 162/81, 166/81, 170/81, 173/81, 175/81, 177/81-179/81, 182/81 en 186/81, EU:C:1983:208, punt 13; 17 juli 2008, Campoli/Commissie, C-71/07 P, EU:C:2008:424, punt 64; 15 april 2010, Gualtieri/Commissie, C-485/08 P, EU:C:2010:188, punt 72, en 19 december 2019, HK/Commissie, C-460/18 P, EU:C:2019:1119, punt 85).
- 54 Gelet op deze rechtspraak heeft het Gerecht bijgevolg geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 67 van het eerste bestreden arrest en in punt 65 van het tweede bestreden arrest te oordelen dat het zich in het licht van het gelijkheidsbeginsel moest beperken tot de vraag of de wetgever bij de vaststelling van de bestreden bepalingen van verordening nr. 1023/2013 geen willekeurig of kennelijk ontoereikend onderscheid had gemaakt.
- 55 Met betrekking tot het argument dat het Gerecht in punt 75 van het eerste bestreden arrest en in punt 73 van het tweede bestreden arrest in zeer algemene bewoordingen heeft geoordeeld dat verordening nr. 1023/2013, gelet op de „opzet van de regeling in haar geheel” en de „ruime discretionaire bevoegdheid van de wetgever” niet „kennelijk” onverenigbaar was met het algemene gelijkheidsbeginsel in het licht van de doelstelling van die regeling, moet worden opgemerkt dat dit argument berust op een onjuiste lezing van die arresten en dus buiten beschouwing moet worden gelaten omdat het kennelijk ongegrond is.
- 56 Pas nadat het Gerecht in de punten 65 tot en met 74 van het eerste bestreden arrest en in de punten 63 tot en met 72 van het tweede bestreden arrest – overeenkomstig de in punt 53 van dit arrest bedoelde rechtspraak – had vastgesteld dat de ambtenaren en functionarissen die een ontheemdingstoelage of een toelage voor verblijf in het buitenland ontvingen, zich niet in een situatie bevonden die vergelijkbaar was met die van rekwiranten, heeft het immers geoordeeld dat het afhankelijk stellen van het recht op reisdagen en vergoeding van de jaarlijkse reiskosten – waarin respectievelijk is voorzien bij artikel 7 van bijlage V en artikel 8 van bijlage VII bij het Statuut – van de voorwaarde dat de betrokkene recht heeft op een ontheemdingstoelage of een toelage voor verblijf in het buitenland, niet kennelijk ontoereikend of kennelijk ongeschikt was in het licht van de doelstelling van die bepalingen, en dus geen schending van het gelijkheidsbeginsel opleverde.

57 Uit een en ander volgt dat het eerste middel moet worden afgewezen omdat het ongegrond is.

Tweede middel

Argumenten van partijen

- 58 Met hun tweede middel, dat is gericht tegen de punten 70 tot en met 73 van het eerste bestreden arrest en tegen de punten 68 tot en met 71 van het tweede bestreden arrest, voeren rekwiranten aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de situatie van ambtenaren en functionarissen die geen recht hebben op een ontheemdingstoelage of een toelage voor verblijf in het buitenland, niet vergelijkbaar is met de situatie van ambtenaren en functionarissen die daar wel recht op hebben, hoewel beiden een standplaats hebben die verschilt van hun plaats van herkomst.
- 59 In dit verband betogen rekwiranten dat er, om te bepalen of verschillende situaties vergelijkbaar zijn, rekening moet worden gehouden met het voorwerp en het doel van de handeling die het onderscheid invoert, alsmede met de beginselen en doelstellingen van het gebied waaronder die handeling valt. Verordening nr. 1023/2013 stelt het recht van een ambtenaar of functionaris om persoonlijke betrekkingen met zijn plaats van herkomst te onderhouden afhankelijk van de mate waarin hij in zijn standplaats is geïntegreerd, terwijl artikel 7 van bijlage V en artikel 8 van bijlage VII bij het Statuut, zoals het Gerecht in punt 68 van het eerste bestreden arrest en in punt 66 van het tweede bestreden arrest heeft vastgesteld, hetzelfde doel nastreven en betrekking hebben op hetzelfde voorwerp, namelijk de ambtenaren en functionarissen en de te hunnen laste komende personen, in staat te stellen zich ten minste eenmaal per jaar naar hun plaats van herkomst te begeven om hun familiale, sociale en culturele banden te onderhouden. Zoals het Gerecht in de bestreden arresten eveneens in herinnering heeft gebracht, is die mogelijkheid overigens een algemeen beginsel van het ambtenarenrecht van de Unie geworden.
- 60 Gelet op het voorwerp en het doel van de betrokken bepalingen van verordening nr. 1023/2013, menen rekwiranten dat alle ambtenaren en functionarissen van de Unie van wie de plaats van herkomst verschilt van hun standplaats, zich bijgevolg in een vergelijkbare situatie bevinden, ongeacht of zij al dan niet een ontheemdingstoelage of een toelage voor verblijf in het buitenland ontvangen. Door te bepalen dat alleen ambtenaren en functionarissen die een ontheemdingstoelage of een toelage voor verblijf in het buitenland ontvangen recht hebben op reisdagen en vergoeding van de jaarlijkse reiskosten, laat de wetgever die voordelen dus afhangen van de mate waarin deze ambtenaren en functionarissen in hun standplaats zijn geïntegreerd, dat wil zeggen van een subjectief criterium.
- 61 Rekwiranten betogen dat de vaststelling van de plaats van herkomst van een ambtenaar of functionaris buiten het grondgebied van de staat waar zijn standplaats ligt, geen enkele invloed heeft op zijn recht op de ontheemdingstoelage of de toelage voor verblijf in het buitenland en vice versa. Volgens hen beantwoorden de vaststelling van de plaats van herkomst van een ambtenaar of functionaris en het recht op de ontheemdingstoelage of de toelage voor verblijf in het buitenland namelijk aan verschillende behoeften en belangen.
- 62 Volgens rekwiranten heeft het Gerecht in de punten 71 en 73 van het eerste bestreden arrest en in de punten 69 en 71 van het tweede bestreden arrest derhalve ten onrechte aangenomen dat een ambtenaar of functionaris die geen ontheemdingstoelage ontvangt omdat hij gedurende een periode van vijf jaar, eindigende zes maanden vóór zijn indiensttreding, op het grondgebied van

de staat waar zijn standplaats ligt, heeft gewoond of aldaar zijn voornaamste beroepsbezigheid heeft uitgeoefend, de bedoeling had om de banden met zijn plaats van herkomst te verbreken door het centrum van zijn voornaamste belangen naar de standplaats te verleggen. Ook het feit dat een ambtenaar of functionaris de nationaliteit heeft aangenomen van de staat waar zijn standplaats ligt, betekent volgens hen niet dat hij het centrum van zijn belangen heeft willen verleggen en de gezins- of vermogensrechtelijke banden met de plaats van herkomst heeft willen verbreken.

- 63 De Commissie in zaak C-517/19 P en de Raad en het Parlement in de zaken C-517/19 P en C-518/19 P verzoeken om afwijzing van het tweede middel.

Beoordeling door het Hof

- 64 Zoals toegelicht in punt 52 van het onderhavige arrest vereist het gelijkheidsbeginsel dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is.
- 65 Om te kunnen bepalen of dit beginsel al dan niet is geschonden moet volgens vaste rechtspraak met name rekening worden gehouden met het voorwerp en het doel van de bepaling waarmee beweerdelijk inbreuk wordt gemaakt op dat beginsel (arrest van 6 september 2018, Piessevaux/Raad, C-454/17 P, niet gepubliceerd, EU:C:2018:680, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 66 Wat dat betreft is het van belang te benadrukken dat, zoals ook de advocaat-generaal in punt 61 van zijn conclusie heeft opgemerkt, het voorwerp en het doel van artikel 7 van bijlage V en artikel 8 van bijlage VII bij het Statuut in wezen ongewijzigd zijn gebleven bij de inwerkingtreding van verordening nr. 1023/2013, aangezien deze bepalingen er nog steeds toe strekken voordelen toe te kennen die de ambtenaar en de personen te zijnen laste in staat moeten stellen om ten minste eenmaal per jaar naar zijn plaats van herkomst te reizen teneinde de familiale, sociale en culturele banden te onderhouden, met dien verstande dat deze plaats krachtens artikel 7, lid 4, van bijlage VII wordt vastgesteld bij indiensttreding van de ambtenaar en dat daarvoor in beginsel rekening wordt gehouden met de plaats van aanwerving of, op diens uitdrukkelijk en naar behoren gemotiveerd verzoek, met het centrum van zijn belangen.
- 67 In het kader van de herziening van het Statuut van de ambtenaren en van de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Unie, heeft de Uniewetgever door wijziging van artikel 7 van bijlage V en artikel 8 van bijlage VII bij het Statuut, zoals blijkt uit overweging 24 van verordening nr. 1023/2013, de regels inzake het aantal reisdagen en de vergoeding van de jaarlijkse reiskosten willen moderniseren en rationaliseren door deze te koppelen aan de status van ontheemde of expatriate, zodat de toepassing van die regels eenvoudiger en transparanter verloopt. Bovendien maakt deze specifieke doelstelling deel uit van een algemenere doelstelling om, zoals blijkt uit de overwegingen 2 en 12 van deze verordening, kostenefficiëntie te waarborgen in een sociaaleconomische context in Europa die een sanering van de overheidsfinanciën vereist en van alle overheden en hun personeel een bijzondere inspanning vraagt om efficiënter en doelmatiger te gaan werken, zonder daarbij de doelstelling om hooggekwalificeerd personeel aan te werven vanuit de breedst mogelijke geografische basis uit het oog te verliezen.

- 68 Vanuit dit oogpunt heeft de wetgever er bij de vaststelling van verordening nr. 1023/2013 voor gekozen om het recht op reisdagen en vergoeding van de jaarlijkse reiskosten te koppelen aan de „status van expatriate” in de ruime zin, dat wil zeggen dit recht enkel toe te kennen aan ambtenaren en functionarissen die voldoen aan de in artikel 4 van bijlage VII van het Statuut gestelde voorwaarden om in aanmerking te komen voor een ontheemdingstoelage of een toelage voor verblijf in het buitenland, teneinde deze maatregelen zo goed mogelijk op de doelgroep af te stemmen en te beperken tot degenen die de vergoeding het meest nodig hebben omdat ze ontheemde of expatriate zijn.
- 69 In zoverre moet eraan worden herinnerd dat enerzijds de ontheemdingstoelage bedoeld is om de bijzondere lasten en nadelen te compenseren die aan de indiensttreding bij de Unie-instellingen zijn verbonden voor ambtenaren die daardoor genoodzaakt zijn hun woonplaats te verplaatsen van het land van hun domicilie naar het land waar hun standplaats ligt, en die in een nieuwe omgeving moeten integreren. Het begrip „ontheemding” moet eveneens in verband worden gebracht met de subjectieve situatie van de ambtenaar, dat wil zeggen met de mate waarin hij in zijn nieuwe omgeving is geïntegreerd, hetgeen bijvoorbeeld afhangt van de vraag of hij daar zijn gewone verblijfplaats heeft of er zijn voornaamste beroepsbezigheden uitoefent. Met de ontheemdingstoelage wordt dus beoogd de feitelijke ongelijkheid tussen ambtenaren die volledig geïntegreerd zijn in de samenleving van het land van de standplaats, en ambtenaren die dat niet zijn, te neutraliseren (arrest van 24 januari 2008, Adam/Commissie, C-211/06 P, EU:C:2008:34, punten 38 en 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 70 Anderzijds wordt de toelage voor verblijf in het buitenland krachtens artikel 4, lid 2, van bijlage VII bij het Statuut toegekend aan de ambtenaar die niet de nationaliteit bezit van de staat op het grondgebied waarvan zijn standplaats ligt en deze nationaliteit ook nooit heeft bezeten, maar niet voldoet aan de voorwaarden om een ontheemdingstoelage te ontvangen. Deze toelage is dus bedoeld om de nadelen te compenseren die ambtenaren op grond van hun status van vreemdeling ondervinden, te weten een aantal juridische en feitelijke bezwaren op het vlak van de burgerschapsrechten, het familieleven, het onderwijs, het culturele leven en de politiek, waarmee de onderdanen van die staat niet te maken krijgen (zie in die zin arrest van 16 oktober 1980, Hochstrass/Hof van Justitie, 147/79, EU:C:1980:238, punt 12).
- 71 Uit het voorgaande volgt enerzijds dat artikel 4 van bijlage VII bij het Statuut objectieve criteria bevat op basis waarvan de daarin voorziene vergoedingen slechts worden toegekend aan ambtenaren die in beginsel niet of nauwelijks zijn geïntegreerd in de samenleving van de staat van tewerkstelling, en waaruit anderzijds kan worden opgemaakt dat ambtenaren die niet voldoen aan de voorwaarden voor die vergoedingen voldoende zijn geïntegreerd in de lidstaat van tewerkstelling, waardoor zij niet geconfronteerd worden met de in de punten 69 en 70 van het onderhavige arrest genoemde nadelen.
- 72 Ambtenaren en functionarissen zoals rekwiranten, van wie de plaats van herkomst weliswaar niet is vastgesteld in de staat waar hun standplaats ligt, maar die niet voldoen aan de voorwaarden voor de ontheemdingstoelage of de toelage voor verblijf in het buitenland, hebben dus nauwere banden met deze staat dan ambtenaren en functionarissen die wel aan deze voorwaarden voldoen en die a priori, zoals het Gerecht in punt 70 van het eerste bestreden arrest en in punt 68 van het tweede bestreden arrest heeft opgemerkt, geen enkele band hebben met hun standplaats omdat zij niet de nationaliteit bezitten van de staat waar die standplaats ligt en deze nationaliteit ook nooit hebben bezeten, enerzijds, en/of nooit, althans niet gedurende een langere periode, in die staat hebben gewoond of er hun beroepswerkzaamheid hebben uitgeoefend, anderzijds.

- 73 Zoals het Gerecht in punt 73 van het eerste bestreden arrest en in punt 71 van het tweede bestreden arrest in wezen terecht heeft geoordeeld, kunnen ambtenaren en functionarissen zoals rekwiranten dus niet stellen een nauwere band met hun plaats van herkomst te hebben dan een ambtenaar of functionaris die recht heeft op de ontheemdingstoelage of de toelage voor verblijf in het buitenland. Laatstgenoemde is immers het minst geïntegreerd in zijn standplaats en heeft daarom de meeste behoefte om de banden met zijn plaats van herkomst te behouden.
- 74 Derhalve heeft het Gerecht in punt 71 van het eerste bestreden arrest en in punt 69 van het tweede bestreden arrest op goede gronden geoordeeld dat ambtenaren en functionarissen die de ontheemdingstoelage of de toelage voor verblijf in het buitenland ontvangen, zich niet in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van rekwiranten.
- 75 Gelet op een en ander moet het tweede middel worden afgewezen omdat het ongegrond is.

Derde middel

Argumenten van partijen

- 76 Met hun derde middel betogen rekwiranten dat het Gerecht in de punten 69 en 80 tot en met 86 van het eerste bestreden arrest en in de punten 67 en 78 tot en met 84 van het tweede bestreden arrest de doelstelling en de evenredigheid van artikel 7 van bijlage V en artikel 8 van bijlage VII bij het Statuut onjuist heeft beoordeeld.
- 77 In de eerste plaats wijzen zij erop dat, anders dan het Gerecht in punt 69 van het eerste bestreden arrest en in punt 67 van het tweede bestreden arrest heeft vastgesteld, de uit verordening nr. 1023/2013 voortvloeiende regeling minder gemakkelijk toe te passen en minder transparant is dan de regeling die vóór de inwerkingtreding van die verordening bestond. Terwijl laatstgenoemde regeling de vergoeding van de jaarlijkse reiskosten toekende aan elke ambtenaar of functionaris wiens plaats van herkomst in een andere plaats dan de standplaats was gelegen, varieert het recht op die vergoeding thans namelijk naargelang van de nationaliteit van de betrokken ambtenaar of functionaris, zijn plaats van herkomst, zijn standplaats en de mate waarin hij in die standplaats is geïntegreerd. Volgens rekwiranten heeft het Gerecht aldus de begrippen „ontheemding” en „plaats van herkomst” verward, waardoor situaties ontstaan die kennelijk en zuiver willekeurig zijn omdat de vergoeding geen verband houdt met de afstand tussen de plaats van herkomst en de standplaats.
- 78 In zoverre verwijzen rekwiranten bij wijze van voorbeeld naar twee van hen die hun plaats van herkomst respectievelijk in Peru en in Brazilië hebben. Zij zetten uiteen dat indien zij zouden worden tewerkgesteld bij een delegatie van de Unie in Zuid-Amerika, hun jaarlijkse reiskosten zouden worden vergoed op basis van de afstand tussen hun standplaats en de hoofdstad van de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten, te weten Brussel (België). Het terug te betalen bedrag is dan hoger dan het bedrag dat krachtens het oude Statuut zou zijn berekend op basis van de afstand tussen hun standplaats en hun plaats van herkomst, aangezien beide plaatsen op het Zuid-Amerikaanse continent zijn gelegen.
- 79 Evenzo vermelden rekwiranten het voorbeeld van een van hen wiens plaats van herkomst in Marokko ligt. Zij zetten uiteen dat indien deze rekwirant zou worden tewerkgesteld bij het Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie (EUIPO) in Alicante (Spanje) of bij het Instituut voor technologische prognose van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek

(JRC) van de Commissie in Sevilla (Spanje), de vergoeding van zijn jaarlijkse reiskosten zou worden berekend op basis van de afstand tussen de standplaats en Brussel, te weten ongeveer 1 800 km, terwijl Rabat (Marokko) zich op minder dan 1 000 km van Alicante of Sevilla bevindt.

- 80 Voorts benadrukken rekwiranten dat het Gerecht dit betoog met een ontoereikende en summiere motivering heeft afgewezen door deze situaties in punt 85 van het eerste bestreden arrest en in punt 83 van het tweede bestreden arrest enkel aan te merken als „onvoorzienbare bezwaren”, onder verwijzing naar het arrest van 16 oktober 1980, Hochstrass/Hof van Justitie (147/79, EU:C:1980:238).
- 81 In de tweede plaats betogen rekwiranten dat verordening nr. 1023/2013 evenmin geschikt is ter verwezenlijking van het gestelde doel, dat erin bestaat – zoals het Gerecht in punt 84 van het eerste bestreden arrest en in punt 82 van het tweede bestreden arrest heeft beklemtoond – het recht op vergoeding van de jaarlijkse reiskosten voor te behouden aan de ambtenaren en functionarissen die er „het meest behoefte” aan hebben, te weten degenen die „ontheemd of expatriate” zijn.
- 82 In dit verband vestigen rekwiranten de aandacht op het feit dat een ambtenaar of functionaris die zijn plaats van herkomst buiten de Unie heeft en de ontheemdingstoelage of toelage voor verblijf in het buitenland ontvangt, geen recht heeft op vergoeding van de jaarlijkse reiskosten wanneer zijn standplaats op minder dan 200 km ligt van de hoofdstad van de lidstaat waarvan hij onderdaan is, ook al behoort hij vanuit het oogpunt van de Uniewetgever tot diegenen die er het meest behoefte aan hebben.
- 83 De Commissie in zaak C-517/19 P en de Raad en het Parlement in de zaken C-517/19 P en C-518/19 P verzoeken om afwijzing van het derde middel.

Beoordeling door het Hof

- 84 Volgens vaste rechtspraak maakt het evenredigheidsbeginsel deel uit van de algemene beginselen van het Unierecht en vereist het dat de middelen waarmee een bepaling van Unierecht de door de betrokken regelgeving nagestreefde legitieme doelstellingen beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is (arrest van 3 december 2019, Tsjechische Republiek/Parlement en Raad, C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 85 Wat het rechterlijk toezicht op de naleving van die voorwaarden betreft, is in punt 53 van het onderhavige arrest reeds vastgesteld dat de Uniewetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt wanneer statutaire regels zoals die in het hoofdgeding aan de orde zijn.
- 86 Het gaat er dus niet om of een op een dergelijk gebied vastgestelde maatregel de enige of de best mogelijke maatregel was, aangezien enkel de kennelijke ongeschiktheid daarvan ter bereiking van het door de bevoegde instellingen nagestreefde doel de rechtmatigheid van die maatregel kan aantasten (arrest van 3 december 2019, Tsjechische Republiek/Parlement en Raad, C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 87 Zoals in punt 67 van het onderhavige arrest is opgemerkt, blijkt in casu uit overweging 24 van verordening nr. 1023/2013 dat de Uniewetgever bij de herziening van het Statuut van de ambtenaren en van de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de

Unie, de regels inzake de reisdagen en de vergoeding van de jaarlijkse reiskosten heeft willen moderniseren en rationaliseren door deze te koppelen aan de status van ontheemde of expatriate, zodat de toepassing ervan eenvoudiger en transparanter verloopt.

- 88 In zoverre betogen rekwiranten ten eerste dat, anders dan het Gerecht in punt 84 van het eerste bestreden arrest en in punt 82 van het tweede bestreden arrest heeft vastgesteld, deze bepalingen niet aan dat doel beantwoorden. De regeling van vóór de herziening bij verordening nr. 1023/2013 was namelijk eenvoudiger toe te passen en transparanter, aangezien in de nieuwe regeling het recht op reisdagen en de vergoeding van jaarlijkse reiskosten afhankelijk zijn van een groot aantal verschillende feitelijke criteria zoals toegelicht in punt 77 van het onderhavige arrest.
- 89 Deze grief kan echter niet worden aanvaard. Zoals de advocaat-generaal in punt 78 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, moeten artikel 7 van bijlage V en artikel 8 van bijlage VII bij het Statuut over de betrokken voordelen thans weliswaar worden gelezen in samenhang met artikel 4 ervan over de ontheemdingsvergoeding of de toelage voor verblijf in het buitenland, maar wordt artikel 4 toegepast op basis van objectieve criteria en is het voldoende nauwkeurig en duidelijk geformuleerd om een eenvoudige en transparante toepassing van artikel 7 van bijlage V en artikel 8 van bijlage VII bij het Statuut te waarborgen overeenkomstig de in overweging 24 van verordening nr. 1023/2013 genoemde doelstelling van de wetgever.
- 90 Wat verder de door rekwiranten geschetste en in de punten 78 en 79 van dit arrest beschreven situaties betreft, moet worden vastgesteld dat deze hypothetisch of theoretisch van aard zijn, aangezien rekwiranten niet hebben gesteld dat sommigen van hen zijn gedetacheerd bij een delegatie van de Unie in Zuid-Amerika, bij het EUIPO in Alicante of bij het Instituut voor technologische prognose van het JRC in Sevilla.
- 91 Uit de rechtspraak volgt evenwel dat een ambtenaar of functionaris niet bevoegd is om in het belang van de wet of van de instellingen op te treden, en tot staving van een beroep slechts grieven kan aanvoeren die hem persoonlijk betreffen (beschikking van 8 maart 2007, Strack/Commissie, C-237/06 P, EU:C:2007:156, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 92 Aangaande ten tweede het in punt 81 van dit arrest weergegeven argument van rekwiranten dat verordening nr. 1023/2013 niet geschikt is om het doel te bereiken dat erin bestaat het recht op vergoeding van de jaarlijkse reiskosten voor te behouden aan ambtenaren en functionarissen die er „het meest behoefte” aan hebben, te weten degenen die „ontheemd of expatriate” zijn, moet worden beklemtoond dat, zoals in punt 67 van dit arrest is opgemerkt, de doelstelling om met name de regels inzake de vergoeding van de jaarlijkse reiskosten te moderniseren en te rationaliseren door deze te koppelen aan de status van ontheemde of expatriate, deel uitmaakt van de algemenere doelstelling om kostenefficiëntie te waarborgen in een sociaaleconomische context in Europa die een sanering van de overheidsfinanciën vereist en van alle overheden en hun personeel een bijzondere inspanning vraagt om efficiënter en doelmatiger te gaan werken, zonder daarbij de doelstelling om hooggekwalificeerd personeel aan te werven vanuit de breedst mogelijke geografische basis uit het oog te verliezen.
- 93 Door de vergoeding van de jaarlijkse reiskosten enkel toe te kennen aan ambtenaren en functionarissen die recht hebben op een ontheemdingstoelage of een toelage voor verblijf in het buitenland, dat wil zeggen aan degenen die het minst geïntegreerd zijn in het land waar zij werken en dus de grootste behoefte hebben om de banden met hun plaats van herkomst in stand te houden, kan er worden bijgedragen aan de verwezenlijking van de – in het vorige punt in

herinnering gebrachte – algemenere doelstelling van de wetgever om de kostenefficiëntie van het ambtenarenapparaat van de Unie te waarborgen en tegelijkertijd hooggekwalificeerd personeel te blijven aanwerven vanuit de breedst mogelijke geografische basis.

- 94 Zoals de advocaat-generaal in punt 77 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft de wetgever er namelijk in het kader van zijn ruime beoordelingsmarge, als een van de verschillende mogelijkheden, voor gekozen om het aantal ontvangers van de betrokken voordelen te beperken door uitsluiting van de categorie ambtenaren en functionarissen zoals rekwiranten, omdat hij heeft gemeend dat zij een minder nauwe band met de plaats van herkomst hadden.
- 95 Bijgevolg heeft het Gerecht in punt 86 van het eerste bestreden arrest en in punt 84 van het tweede bestreden arrest op goede gronden geoordeeld dat niet kon worden gesteld dat de wetgever in uitoefening van zijn ruime discretionaire bevoegdheid maatregelen heeft ingevoerd die kennelijk onevenredig zijn aan het nagestreefde doel.
- 96 De door rekwiranten geschetste en in punt 82 van dit arrest beschreven situatie kan niet afdoen aan deze conclusie.
- 97 Die situatie, waarin wordt uitgegaan van het recht op een ontheemdingstoelage of een toelage voor verblijf in het buitenland, is immers hypothetisch of theoretisch omdat geen van de rekwiranten een dergelijke toelage geniet.
- 98 Derhalve dient het derde middel buiten beschouwing te worden gelaten omdat het ongegrond is.
- 99 Gelet op een en ander moeten de hogere voorzieningen in hun geheel worden afgewezen.

Kosten

- 100 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering beslist het Hof over de kosten wanneer de hogere voorziening ongegrond is.
- 101 Ingevolge artikel 138, lid 1, van dit Reglement, dat op grond van artikel 184, lid 1, van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, moet de in het ongelijk gestelde partij worden verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Wanneer een partij die in eerste aanleg heeft geïntervenieerd en niet zelf de hogere voorziening heeft ingesteld, deelneemt aan de procedure voor het Hof, kan het Hof op grond van artikel 184, lid 4 van het Reglement voor de procesvoering beslissen dat die partij haar eigen kosten draagt. Ten slotte dragen volgens artikel 140, lid 1, van dit Reglement, dat krachtens artikel 184, lid 1, eveneens van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten.
- 102 Aangezien rekwiranten in zaak C-517/19 P in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in hun eigen kosten en in die van de Commissie.
- 103 Het Parlement en de Raad dragen als interveniënten voor het Gerecht elk hun eigen kosten.
- 104 Aangezien rekwiranten in zaak C-518/19 P in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Raad te worden verwezen in hun eigen kosten en in die van de Raad.

105 Het Parlement draagt als interveniënt voor het Gerecht zijn eigen kosten.

Het Hof (Derde kamer) verklaart:

- 1) De hogere voorzieningen in de zaken C-517/19 P en C-518/19 P worden afgewezen.**
- 2) María Álvarez y Bejarano, Ana-Maria Enescu, Angelica Livia Salanta, Svetla Shulga, Soldimar Urena de Poznanski, Angela Vakalis, Luz Anamaria Chu, Marli Bertolete, Maria Castro Capcha, Evelyne Vandevoorde, Lucian Micu en Hassan Orfe El dragen hun eigen kosten en die van de Europese Commissie in verband met de hogere voorziening in zaak C-517/19 P.**
- 3) Jakov Ardalic, Christian Stouraitis, Abdelhamid Azbair, Abdel Bouzanih, Bob Kitenge Ya Musenga, El Miloud Sadiki, Cam Tran Thi, Liliana Bicanova, Monica Brunetto, Claudia Istoc, Sylvie Jamet en Despina Kanellou dragen hun eigen kosten en die van de Raad van de Europese Unie in verband met de hogere voorziening in zaak C-518/19 P.**
- 4) De Raad van de Europese Unie draagt zijn eigen kosten in verband met de hogere voorziening in zaak C-517/19 P.**
- 5) Het Europees Parlement draagt zijn eigen kosten in verband met de hogere voorziening in de zaken C-517/19 P en C-518/19 P.**

ondertekeningen