



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (četrti razširjeni senat)

z dne 5. oktobra 2020*

„Javni uslužbenci – Uradniki – Uradnik, ki ob začetku svoje službe prebiva v Združenem kraljestvu – Izstop Združenega kraljestva iz Unije – Pridobitev državljanstva države zaposlitve med kariero – Izguba izselitvenega dodatka – Enako obravnavanje – Načelo prepovedi diskriminacije – Člen 4(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom“

V zadevi T-18/19,

Colin Brown, stanujoč v Bruslju (Belgija), ki ga zastopa I. Van Damme, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata T. Bohr in D. Milanowska, agenta,

tožena stranka,

ob intervenciji

Sveta Evropske unije, ki ga zastopata M. Bauer in R. Meyer, agenta,

intervenient,

zaradi predloga na podlagi člena 270 PDEU za razglasitev ničnosti odločbe Urada Komisije za vodenje in plačevanje posameznih pravic (PMO) z dne 19. marca 2018, s katero je bila tožeči stranki ukinjena pravica do izselitvenega dodatka in vračila potnih stroškov, na eni strani, in za ponovno uvedbo teh prejemkov od 1. decembra 2017, na drugi strani,

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti razširjeni senat),

v sestavi S. Papasavvas, predsednik, S. Gervasoni, P. Nihoul, sodnika, R. Frendo (poročevalka), sodnica, in J. Martín y Pérez de Nanclares, sodnik,

sodni tajnik: L. Ramette, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 27. februarja 2020

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

Sodbo

I. Dejansko stanje

- 1 Tožeča stranka, Colin Brown, je imela sprva le status državljana Združenega kraljestva in je v tej državi živela do leta 1996. Leta 1996 in leta 1997 je študirala v Italiji, nato pa od septembra 1997 do junija 1998 v Belgiji. Tožeča stranka je nato od 1. oktobra 1998 do 28. februarja 1999 na Evropski komisiji v Bruslju (Belgija) opravljala pripravništvo. Nazadnje je s polnim delovnim časom od 1. marca 1999 do 31. decembra 2000 delala v zasebnem sektorju v Belgiji.
- 2 Tožeča stranka je 1. januarja 2001 nastopila delo na Komisiji. Urad Komisije za vodenje in plačevanje posameznih pravic (PMO) ji je v skladu s členom 4(1)(a) Priloge VII h Kadrovskim predpisom za uradnike Evropske unije (v nadaljevanju: Kadrovski predpisi) dodelil izselitveni dodatek.
- 3 Državljeni Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska so se 23. junija 2016 na referendumu odločili za izstop njihove države iz Evropske unije. Predsednik vlade Združenega kraljestva je po tem, ko je parlament Združenega kraljestva 13. marca 2019 sprejel European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 (zakon o Evropski uniji iz leta 2017 (uradno obvestilo o izstopu)), 29. marca 2017 na podlagi člena 50(2) PEU uradno obvestil Evropski svet o nameri te države članice za izstop iz Unije in Evropske skupnosti za atomsko energijo (Euratom).
- 4 Tožeča stranka je 27. junija 2017 zaprosila za belgijsko državljanstvo, ki ga je pridobila 3. novembra tega leta. O tej spremembi položaja je 19. januarja 2018 obvestila PMO.
- 5 Tožeča stranka je bila 23. februarja 2018 obveščena, prvič, da ji je bila z 31. oktobrom 2017 ukinjena pravica do izselitvenega dodatka, ker je pridobila belgijsko državljanstvo, in drugič, da je zato izgubila tudi pravico do plačila potnih stroškov na podlagi člena 8 Priloge VII h Kadrovskim predpisom.
- 6 Na podlagi prošnje za pojasnilo je tožeča stranka 5. marca 2018 prejela dopis, iz katerega je razvidno, da je ukinitve pravice do izselitvenega dodatka v skladu s členom 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom utemeljen z dejstvom, da tožeča stranka od leta 1997 prebiva v Belgiji.
- 7 PMO je 19. marca 2018 odločbo z dne 23. februarja 2018 nadomestil z novo odločbo, v kateri je kot datum ukinitve izselitvenega dodatka in plačila potnih stroškov tožeči stranki določen 1. december 2017 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba).
- 8 Tožeča stranka je 17. junija 2018 vložila pritožbo, ki jo je organ za imenovanja (v nadaljevanju: OI) zavrnil s sklepom z dne 15. oktobra 2018.

II. Postopek in predlogi strank

- 9 Tožeča stranka je 11. januarja 2019 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.
- 10 Komisija je 20. marca 2019 vložila odgovor na tožbo.
- 11 Ker se je sestava senatov Splošnega sodišča spremenila, je predsednik Splošnega sodišča s sklepom z dne 25. marca 2019 in na podlagi člena 27(3) Poslovnika Splošnega sodišča, zadevo dodelil novi sodnici poročevalki, razporejeni v peti senat.
- 12 Svet Evropske unije je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 12. aprila 2019 vložil predlog za intervencijo v tej zadevi v podporo predlogom Komisije.

- 13 Tožeča stranka je 9. maja 2019 vložila repliko.
- 14 Predsednik petega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 13. maja 2019 dovolil intervencijo Sveta.
- 15 Komisija je 18. junija 2019 vložila dupliko.
- 16 Intervenient je 25. junija 2019 vložil intervencijsko vlogo, tožeča stranka pa stališče o njej v predpisanih rokih.
- 17 Ker se je sestava senatov Splošnega sodišča spremenila, je bila sodnica poročevalka na podlagi člena 27(5) Poslovnika razporejena v četrti senat, ki mu je bila zato dodeljena ta zadeva.
- 18 Splošno sodišče je na predlog četrtega senata na podlagi člena 28 Poslovnika odločilo, da zadevo dodeli razširjenemu senatu. Podpredsednik Splošnega sodišča je bil pozvan, naj v skladu s sklepom splošne seje Splošnega sodišča z dne 4. oktobra 2019 o sestavi senatov in razporeditvi sodnikov v senate (UL 2019, C 372, str. 3) zaseda v četrtem razširjenem senatu, in prevzame funkcijo predsednika senata v skladu s členom 11(4) Poslovnika.
- 19 Na predlog sodnice poročevalke je Splošno sodišče (četrti razširjeni senat) odločilo, prvič, da odpre ustni del postopka, drugič, strankam v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 89 Poslovnika postavi pisna vprašanja in jih pozove, naj na njih odgovorijo na obravnavi, in tretjič, da od Evropskega parlamenta, Sodišča Evropske unije in Evropskega računskega sodišča v skladu s členom 24 Statuta Sodišča Evropske unije zahteva predložitev podatkov. Namen te zahteve za predložitev podatkov je bil izvedeti, kako te tri institucije razlagajo člen 4(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom, in kako ga uporabijo, če uradnik ali uslužbenec, ki že ima državljanstvo države članice, med kariero pridobi državljanstvo države, na katere ozemlju je kraj njegove zaposlitve.
- 20 Stranke so na obravnavi 27. februarja 2020 podale ustne navedbe ter odgovorile na pisna in ustna vprašanja Splošnega sodišča. Med obravnavo sta bila Komisija in Svet pozvana, naj Splošnemu sodišču sporočita število uradnikov, upravičencev do izselitvenega dodatka, ki so pridobili državljanstvo njihove države zaposlitve, in število tistih od njih, ki so ta dodatek izgubili.
- 21 Splošno sodišče je 9. marca 2020 v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 89 Poslovnika Komisijo pozvalo, naj predloži informativno gradivo Sveta z dne 11. decembra 1959, ki ga je prebrala na obravnavi.
- 22 Komisija in Svet sta v predpisanem roku poslala odgovore na vprašanja Splošnega sodišča, sestavljena na obravnavi in v okviru ukrepa procesnega vodstva.
- 23 Tožeča stranka je 4. maja 2020 predložila stališče o podatkih in dokumentu, ki sta jih po obravnavi poslala Komisija in Svet. Tožeča stranka je v svojem stališču obžalovala, da navedeni podatki po njenem mnenju niso popolni, ni pa predlagala, naj se dopolnijo.
- 24 Ustni del postopka je bil 14. maja 2020 končan in začelo se je posvetovanje o tej zadevi.
- 25 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- izpodbijano odločbo razglasi za nično;
 - odredi ponovno uvedbo izselitvenega dodatka in povračilo njenih potnih stroškov od 1. decembra 2017;

- odredi plačilo dodatkov in neizplačanih stroškov med 1. decembrom 2017 in datumom, na katerega bo ponovno vzpostavljena njena pravica do navedenih prejemkov, skupaj z obrestmi;
 - če Splošno sodišče ugotovi ugovoru nezakonnosti, navedenemu v tožbi, razglasi ničnost uporabe člena 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom, dokler ga institucije ne zamenjajo z nediskriminatornimi določbami;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 26 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.
- 27 Intervenient predlaga, naj Splošno sodišče tožbo zavrne.

III. Pravo

A. Prvi tožbeni predlog

- 28 Tožeča stranka v utemeljitev prvega tožbenega predloga za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe navaja štiri tožbene razloge:
- kršitev člena 4(1)(a) Priloge VII h Kadrovskim predpisom;
 - kršitev načela enakosti in prepovedi diskriminacije v delu, v katerem je v izpodbijani odločbi njena pravica do izselitvenega dodatka predmet pogojev iz člena 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom;
 - kršitev načela enakosti in prepovedi diskriminacije v delu, v katerem se v izpodbijani odločbi člen 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom razlaga v nasprotju s tem načelom;
 - ugovor nezakonnosti zoper člen 4(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom.
- 29 Tožeča stranka s prvim tožbenim razlogom, ki ga je mogoče razdeliti na dva dela, prereka to, da je lahko Komisija ponovno preučila njeno pravico do izselitvenega dodatka. V prvem delu tega razloga trdi, da člen 4(1)(a) Priloge VII h Kadrovskim predpisom ne omogoča ponovne preučitve te pravice v primeru pridobitve novega državljanstva. V drugem delu navaja, da bi morala Komisija upoštevati vsaj pritisk, pod katerim je bila zaradi morebitnega izstopa Združenega kraljestva iz Unije. Kaže, da prvi razlog tako ne temelji le na kršitvi člena 4(1)(a) Priloge VII h Kadrovskim predpisom, kot navaja tožeča stranka, ampak tudi na obstoju tega pritiska.
- 30 Tožeča stranka z drugim tožbenim razlogom, ki ga je prav tako mogoče razdeliti na dva dela, trdi, da načelo enakosti in prepovedi diskriminacije preprečuje ponovno preučitev njene pravice do izselitvenega dodatka glede na pogoje iz člena 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom. V prvem delu zatrjuje, da je bila obravnavana, kot da bi imela v desetih letih pred svojim začetkom službe belgijsko državljanstvo, čeprav je bila v tem obdobju državljan Združenega kraljestva. V drugem delu navaja, da je v zadevnih okoliščinah uporaba te določbe državljanom Združenega kraljestva škodila bolj kot vsem drugim.

- 31 Tožeča stranka v okviru tretjega tožbenega razloga podredno predvidi primer, v katerem naj nič ne bi nasprotovalo temu, da Komisija ponovno preuči njeno pravico do izselitvenega dodatka na podlagi člena 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom, vendar trdi, da bi moralo načelo enakosti in prepovedi diskriminacije vsekakor pripeljati do drugačne razlage te določbe.

1. Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 4(1)(a) Priloge VII h Kadrovskim predpisom in obstoj pritiska

- 32 Kot je bilo navedeno že zgoraj v točki 29, tožeča stranka s prvim tožbenim razlogom prereka, da je pridobitev belgijskega državljanstva lahko upravičila ponovno preučitev njene pravice do izselitvenega dodatka.

a) Prvi del: kršitev člena 4(1)(a) Priloge VII h Kadrovskim predpisom

- 33 Tožeča stranka trdi, da člen 4(1)(a) Priloge VII h Kadrovskim predpisom ne omogoča ponovne preučitve pravice uradnika do izselitvenega dodatka iz razloga, ker je ta uradnik v času kariere pridobil državljanstvo države, v kateri je zaposlen. Ob upoštevanju cilja izselitvenega dodatka, ki naj bi bil v nadomestitvi izdatkov in nevšečnosti, povezanih z začetkom dela, ki vključuje spremembo prebivališča, bi lahko do ponovne preučitve položaja v tej fazi prišlo le ob spremembi kraja zaposlitve.

- 34 Člen 4(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom določa:

„Izselitveni dodatek [...] se izplača:

(a) uradnikom:

- ki niso in nikoli niso bili državljani države, na katere ozemlju je kraj, v katerem so zaposleni in,
- ki v obdobju petih let, ki se je končalo šest mesecev pred začetkom dela, niso stalno [običajno] prebivali ali opravljali svoje glavne poklicne dejavnosti na evropskem ozemlju te države. Pri uporabi te določbe se ne upoštevajo okoliščine, ki izhajajo iz dela za drugo državo ali mednarodno organizacijo.

(b) uradnikom, ki so ali so bili državljani države, na ozemlju katere je kraj njihove zaposlitve, vendar so v desetih letih pred datumom začetka svoje službe stalno [običajno] prebivali zunaj evropskega ozemlja te države zaradi razlogov, ki niso povezani z opravljanjem dela v državni službi ali v službi mednarodne organizacije.“

- 35 Te določbe, kot vse določbe prava Unije, ki dajejo pravico do denarnih prejemkov, je treba razlagati ozko (glej sodbo z dne 18. julija 2017, Komisija/RN, T-695/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:520, točka 54 in navedena sodna praksa).

- 36 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da člen 4(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom ne določa izrecno možnosti ponovne preučitve pravice do izselitvenega dodatka glede na spremembo okoliščin, do katerih je prišlo med kariero uradnika.

- 37 Ker pa se izselitveni dodatek izplačuje mesečno, uprava ne more nadaljevati z njegovim izplačevanjem, če pride do dogodka, ki bistveno spreminja položaj osebe, ki je upravičena do njega, ker vpliva na pogoje, pod katerimi se ta dodatek dodeljuje. V tem primeru in ob neobstoju nasprotne določbe mora uprava ponovno preučiti ta položaj (glej v tem smislu sodbo z dne 26. junija 2013, Achab/CESE, F-21/12, EU:F:2013:95, točka 26). V nasprotju z retroaktivnim preklicem odločbe, je namreč razveljavitev za naprej vedno mogoča, če okoliščine, ki so upravičile to odločbo, niso več podane. Tako je zlasti v pravu javnih uslužbencev, kadar bi se nadaljnje izplačevanje dodatkov izkazalo za

nezakonito. To potrjujejo Kadrovski predpisi v členu 85, v katerem je implicitno priznано prenehanje neupravičenih plačil (glej v tem smislu sodbo z dne 9. marca 1978, Herpels/Komisija, 54/77, EU:C:1978:45, točke od 38 do 40).

- 38 Poleg tega, kot je Splošno sodišče že ugotovilo, iz člena 4(1)(a) Priloge VII h Kadrovskim predpisom nikakor ne izhaja, da naj bi pravica do izselitvenega dodatka pomenila pridobljeno pravico (glej v tem smislu sodbo z dne 28. septembra 1993, Magdalena Fernández/Komisija, T-90/92, EU:T:1993:78, točka 32).
- 39 Poleg tega tožeča stranka ne izpodbija načela ponovne preučitve, temveč trdi le, da bi lahko do ponovne presoje pravice do izselitvenega dodatka prišlo le v primeru spremembe zaposlitve zadevnega uradnika in ne v primeru pridobitve novega državljanstva.
- 40 V zvezi s tem tožeča stranka trdi, prvič, da pridobitev novega državljanstva med kariero ne more upravičiti preveritve pravice do izselitvenega dodatka, ker se izraz, „ki niso in nikoli niso bili“ državljani države zaposlitve iz člena 4(1)(a) Priloge VII h Kadrovskim predpisom, nanaša le na položaj uradnika v času njegovega začetka službe, ki ustreza času, ko je bila sprejeta odločba o tem dodatku.
- 41 Vendar je pogoj, na podlagi katerega se izselitveni dodatek dodeli uradniku, „ki ni [...] državljan“ države zaposlitve, oblikovan v sedanjiku. Prav tako, ob upoštevanju ponavljajoče se narave izplačevanja tega dodatka, to besedilo ne izključuje, da mora zadevni uradnik, da bi ga ohranil, vso svojo kariero še naprej izpolnjevati pogoj neobstoja državljanstva države zaposlitve na podlagi člena 4(1)(a) Priloge VII h Kadrovskim predpisom (glej v tem smislu sodbo z dne 26. junija 2013, Achab/CESE, F-21/12, EU:F:2013:95, točka 28).
- 42 Tožeča stranka izpodbija upoštevnost te sodbe, ker v nasprotju z njo, M. Achab, državljan tretje države, ni bil državljan države članice ob njegovi zaposlitvi in je bil za to upravičen do izjeme, da ga je bilo mogoče zaposliti. Vendar dejstvo, da M. Achab ni bil državljan države članice, ni upoštevno glede na člen 4 Priloge VII h Kadrovskim predpisom, ki temelji na državljanstvu države zaposlitve in ne na državljanstvu države izvora. Poleg tega je prav pridobitev tega drugega državljanstva med kariero tista, ki je tako v primeru M. Achaba kot v primeru tožeče stranke upravičila prenehanje izplačevanja izselitvenega dodatka, ki jima je bil dodeljen na podlagi odstavka 1(a) tega člena.
- 43 Poleg tega okoliščina, da člen 4(1)(a) Priloge VII h Kadrovskim predpisom dodelitev izselitvenega dodatka prav tako pogojuje z dejstvom, da uradnik „ni bil nikoli državljan“ države zaposlitve, tudi ne nasprotuje razlagi, da pridobitev tega državljanstva med kariero povzroči izgubo pravice do tega dodatka na podlagi te določbe.
- 44 Poleg tega člen 4(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom izhaja iz člena 4(1) Priloge VII k Uredbi Sveta št. 31 (EGS) 11 (ESAE) z dne 18. decembra 1961 o določitvi kadrovskih predpisov za uradnike in pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske gospodarske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo (UL 1962, 45, str. 1385) v svoji prvotni različici. Iz informativnega gradiva Sveta z dne 11. decembra 1959 (glej točko 21 zgoraj) pa je razvidno, da je zakonodajalec v pripravljalnem gradivu, ki je pripeljalo do sprejetja te določbe, preučil več meril dodelitve izselitvenega dodatka, odločil pa se je za merilo državljanstva, ker je v primerjavi z drugimi „natančnejše in ga je lažje uporabiti“, pri čemer se je zavedal, da to merilo „n[i] odprav[ilo] vseh težav ([zlasti] v primeru [...] dvojnega državljanstva)“.
- 45 Iz zgoraj navedenega izhaja, da zakonodajalec ni nameraval urediti vseh primerov, do katerih bi lahko prišlo, ampak se je odločil dati prednost besedilu, ki v večini primerov poenostavlja sprejetje odločb v zvezi s pravico do izselitvenega dodatka. V skladu s sodno prakso, navedeno zgoraj v točki 35, bi lahko le drugačno besedilo člena 4(1)(a) Priloge VII h Kadrovskim predpisom izključilo vsako ponovno preučitev pravice do tega dodatka med kariero po pridobitvi novega državljanstva.

- 46 Tožeča stranka trdi, drugič, da je pridobitev državljanstva države zaposlitve po začetku dela le eden od načinov ohranjanja vezi s to državo in vključitve v njo. Vendar naj OI na podlagi člena 4(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom v skladu s sodno prakso ne bi mogel ukiniti izselitvenega dodatka iz razloga, da so stroški in neugodnosti, ki izhajajo iz začetka dela, v zadostni meri nadomeščeni v času kariere ali da je uradnik od tedaj dovolj vključen v to državo.
- 47 V zvezi s tem je treba navesti, da je iz informativnega gradiva Sveta z dne 11. decembra 1959 (glej točko 21 zgoraj) razvidno, da je bil izselitveni dodatek zasnovan kot dodatek, „dodeljen za nadomestitev izdatkov in nevšečnosti, ki izhajajo iz dejstva, da je uslužbenec oddaljen od svojega kraja izvora“ in da „uslužbenci na splošno ohranjajo družinske vezi z [...] njihovim krajem izvora“. Vendar lahko, kot trdita tožeča stranka in Komisija, te nevšečnosti in ti izdatki trajajo vso kariero in se med njo celo poslabšajo, kljub vključenosti v državo zaposlitve.
- 48 Prav tako je bilo razsojeno, da je namen izselitvenega dodatka v odpravi stroškov in posebnih neugodnosti zaradi zaposlitve pri Uniji za uradnike (sodbi z dne 13. julija 2018, Quadri di Cardano/Komisija, T-273/17, EU:T:2018:480, točka 44, in z dne 28. februarja 2019, Pozza/Parlament, T-216/18, neobjavljena, EU:T:2019:118, točka 24), ki se morajo, da bi lahko stalno opravljali svoje delo in spoštovali člen 20 Kadrovskih predpisov, zaradi tega preseliti iz države stalnega prebivališča v državo, kjer opravljajo delo (glej v tem smislu sodbo z dne 16. maja 2007, F/Komisija, T-324/04, EU:T:2007:140, točka 47).
- 49 Tako zasnovan izselitveni dodatek, na kar opozarja tudi Svet, v skladu s členom 27, prvi odstavek, Kadrovskih predpisov omogoča zaposlovanje državljanov držav članic Unije na kar se da široki geografski osnovi in zato daje prednost geografski uravnoteženosti pri evropskih javnih uslužbencih, ki je poleg tega v duhu Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 4. marca 1964, Lasalle/Parlament, 15/63, EU:C:1964:9, str. 73).
- 50 S tega vidika je zakonodajalec določil, da vključitev uradnikov v državo njihove zaposlitve nasprotuje izplačilu izselitvenega dodatka le, če ti „v obdobju petih let, ki se je končalo šest mesecev pred začetkom dela, niso stalno [običajno] prebivali ali opravljali svoje glavne poklicne dejavnosti“ v njej. Drugače povedano, zakonodajalec je s temi pojasnili izključil, da bi lahko vključenost, ki izhaja iz dejstva, da je zadevni uradnik med kariero vzpostavil svoje običajno prebivališče v državi zaposlitve in v njej delal, preprečevala to izplačilo.
- 51 Zakonodajalec pa, kot je bilo navedeno zgoraj v točkah od 41 do 45, z izbiro besedila člena 4(1)(a) Priloge VII h Kadrovskim predpisom ni izključil, da posebna oblika vključitve, to je pridobitev državljanstva države zaposlitve po začetku dela, pomeni bistveno spremembo položaja, ki lahko pripelje do izgube izselitvenega dodatka. Zakonodajalec je s to izbiro ostal v okviru široke diskrecijske pravice, ki jo je imel za določitev pogojev za zaposlitev uradnikov Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 22. decembra 2008, Centeno Mediavilla in drugi/Komisija, C-443/07 P, EU:C:2008:767, točka 91, in z dne 4. marca 2010, Angé Serrano in drugi/Parlament, C-496/08 P, EU:C:2010:116, točka 86), vključno v zvezi z dodatki (glej v tem smislu sodbo z dne 13. decembra 2018, Carpenito/Svet, T-543/16 in T-544/16, neobjavljena, EU:T:2018:955, točka 60).
- 52 PMO v teh okoliščinah s tem, da je ugotovil, da bi morala pridobitev državljanstva države zaposlitve med kariero pripeljati do ponovne preučitve pravice do izselitvenega dodatka, ni kršil člena 4(1)(a) Priloge VII h Kadrovskim predpisom.
- 53 Prvi del prvega tožbenega razloga torej ni utemeljen.

b) Drugi del: Komisija ni upoštevala pritiska, ki je izhajal iz morebitnega izstopa Združenega kraljestva iz Unije

- 54 Tožeča stranka navaja, da bi Komisija morala upoštevati dejstvo, da je bila prisiljena zaprositi za belgijsko državljanstvo, ker se ji je takrat zdela to edina rešitev za ohranitev svoje zaposlitve ob morebitnem izstopu Združenega kraljestva iz Unije. Kolegij komisarjev naj namreč uradnikom, državljanom Združenega kraljestva, pred 28. marcem 2018 ne bi poslal zagotovila, da se od njih po uradni dolžnosti ne bo zahteval odstop, če v primeru, v katerem bi ta izstop postal dokončen, ne bi bili več državljani države članice.
- 55 Za preučitev tega dela razloga je treba najprej opozoriti, da je iz člena 49 Kadrovskih predpisov v povezavi z njihovim členom 28(a) razvidno, da lahko OI glede uradnika, ki ne izpolnjuje več pogoja državljanstva ene od držav članic Unije, sprejme obrazloženi sklep o zahtevanem odstopu, kot pravilno trdi tožeča stranka.
- 56 Prav tako je treba opozoriti, da med strankami ni sporno, da uradniki, državljani Združenega kraljestva, preden je tožeča stranka zaprosila in 27. junija 2017 tudi pridobila belgijsko državljanstvo, niso dobili nobenega zagotovila, da se člen 49 Kadrovskih predpisov v primeru izstopa njihove države za njih ne bo uporabil. Kot navaja tožeča stranka, je Komisija šele 28. marca 2018 odločila, da OI svoje diskrecijske pravice ne uporabi na podlagi te določbe, razen če to ne bi bilo ustrezno utemeljeno v posebnih primerih, kot so navzkrižja interesov ali v skladu z mednarodnimi obveznostmi.
- 57 Nazadnje je treba poudariti, da zgolj obvestilo Združenega kraljestva o njegovi nameri, da izstopi iz Unije, ni spremenilo pravnega položaja njegovih državljanov (glej po analogiji sodbo z dne 26. novembra 2018, Shindler in drugi/Svet, T-458/17, EU:T:2018:838, točka 44).
- 58 Glede na to tožeča stranka domnevno obveznost Komisije, da upošteva pritisk, pod katerim je bila, opira na sodno prakso v zvezi s členom 4(3) Priloge VII h Kadrovskim predpisom. V odgovor na vprašanje, postavljeno na obravnavi, je tožeča stranka pojasnila, da bi bil lahko pritisk, ki ga je navedla v svojih procesnih vlogah, višja sila, katere pogoji naj bi bili v obravnavani zadevi izpolnjeni.
- 59 Glede člena 4(3) Priloge VII h Kadrovskim predpisom je treba opozoriti, da ta določba uradnika, ki s sklenitvijo zakonske zveze avtomatično pridobi državljanstvo države zaposlitve, ki se mu ne more odreči, izenačuje z uradnikom, ki tega državljanstva nima in ga nikoli ni imel.
- 60 Tožeča stranka ne prereka, da ta določba kot taka za obravnavani primer ni upoštevana. Trdi pa, da je o njej sprejeta sodna praksa, ki sama temelji na ugotovitvi, da je učinek zakonske zveze v pravu nekaterih držav članic, čeprav je odločitev o sklenitvi zakonske zveze prostovoljna, to, da se ženi avtomatično dodeli državljanstvo njenega zakonca, ne da bi se bilo temu državljanstvu mogoče odreči. Tožeča stranka meni, da je ta položaj primerljiv s položajem, kakršen je zdaj njen. Meni namreč, da njena volja nadaljevati delo na Komisiji po izstopu Združenega kraljestva iz Unije sicer izhaja iz njene osebne odločitve, vendar pa ji je bila pridobitev belgijskega državljanstva vsiljena.
- 61 V zvezi s tem je treba opozoriti na sodno prakso, na katero se sklicuje tožeča stranka in iz katere izhaja člen 4(3) Priloge VII h Kadrovskim predpisom. Sodišče je v sodbi z dne 20. februarja 1975, Airola/Komisija (21/74, EU:C:1975:24, točka 12), presodilo, da se državljanstvo, ki ga je uradnica dobila zaradi sklenitve zakonske zveze z državljanom druge države članice, ne da bi se bilo temu državljanstvu mogoče odreči, ne sme upoštevati, saj je treba člen 4 Priloge VII h Kadrovskim predpisom razlagati tako, da se prepereči vsako neupravičeno različno obravnavanje uradnikov obeh spolov, ki so v primerljivih položajih (sodba z dne 20. februarja 1975, Airola/Komisija, 21/74, EU:C:1975:24, točke od 9 do 11).

- 62 Iz tega sledi, da v nasprotju s tem, kar navaja tožeča stranka, ta sodna praksa ni temeljila na dejstvu, da je bilo državljanstvo države zaposlitve naloženo uradniku, temveč na diskriminatorni naravi nacionalne zakonodaje, glede katere pravo Unije ne more izpeljati nobenih posledic.
- 63 Vendar je kršitev splošnega načela enakosti in prepovedi diskriminacije, ki je temelj sodne prakse, vzpostavljene s sodbo z dne 20. februarja 1975, Airola/Komisija (21/74, EU:C:1975:24), in člena 4(3) Priloge VII h Kadrovskim predpisom, predmet drugega, tretjega in četrtega tožbenega razloga, ki bodo preučeni v nadaljevanju.
- 64 Glede višje sile in ob predpostavki, da je trditev, ki je izpeljana iz tega pojma, dopustna kot podrobnejša utemeljitev pritiska, ki se navaja v procesnih vlogah, je iz ustaljene sodne prakse, vzpostavljene na različnih področjih prava Unije, razvidno, da jo opredeljujeta dva elementa: prvič, obstoj okoliščin, ki zadevni osebi niso poznane, so neobičajne in nepredvidljive (sodbi z dne 18. decembra 2007, Société Pipeline Méditerranée et Rhône, C-314/06, EU:C:2007:817, točka 23; z dne 25. januarja 2017, Vilkas, C-640/15, EU:C:2017:39, točka 53, in sklep z dne 28. maja 2013, Honnefelder/Komisija, T-130/13 P, EU:T:2013:276, točka 19); drugič, dejstvo, da okoliščine, navedene zgoraj, sicer niso omejene na primere, v katerih izpolnitev obveznosti absolutno ni mogoča, vendar pa morajo biti take, da bi taka izpolnitev pomenila pretirano žrtev (glej v tem smislu sodbe z dne 17. decembra 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, točka 23; z dne 15. decembra 1994, Bayer/Komisija, C-195/91 P, EU:C:1994:412, točka 32, in z dne 19. junija 2019, RF/Komisija, C-660/17 P, EU:C:2019:509, točka 37).
- 65 Vendar iz ustaljene sodne prakse prav tako izhaja, da pojem višje sile na različnih področjih uporabe prava Unije nima enake vsebine, zato je treba njegov pomen določiti glede na pravni okvir, v katerem naj bi imel učinke (glej sodbo z dne 25. januarja 2017, Vilkas, C-640/15, EU:C:2017:39, točka 54 in navedena sodna praksa).
- 66 V obravnavanem primeru in glede na okoliščine zadeve je treba ugotoviti, da tožeča stranka v svoji utemeljitvi trdi, da izstop Združenega kraljestva iz Unije, zaradi katerega tvega obvezni odstop, pomeni višjo silo, zaradi česar bi moral biti PMO oproščen obveznosti ponovne preučitve njenega položaja glede na belgijsko državljanstvo, ki ga je pridobila.
- 67 Vendar tudi če je bila namera Združenega kraljestva, da izstopi iz Unije, okoliščina, ki za tožečo stranko ni bila poznana, običajna in predvidljiva, elementi, ki jih je predložila tožeča stranka, ne omogočajo ugotovitve, da bi bila ponovna preučitev njenega položaja v zadevnih okoliščinah pretirana glede na njene posledice.
- 68 Tožeča stranka sicer trdi, da je Komisija, glede na namero Združenega kraljestva, da izstopi iz Unije, in morebitne posledice tega izstopa za uradnike, državljane Združenega kraljestva, te državljane sama spodbujala k temu, naj zaprosijo za belgijsko državljanstvo. V zvezi s tem je predložila dopis, ki jim ga je predsednik Komisije poslal 24. junija 2016. Vendar je treba ugotoviti, da jim je ta le zagotovil, da „se jim vrata ne zapirajo“, da bo sodeloval s predsedniki drugih institucij, da bodo vsi lahko še naprej računali na njihove izkušnje in da „se bodo Kadrovski predpisi razlagali in uporabljali v evropskem duhu“. Iz tega ni razvidno, da naj bi Komisija zadevne stranke spodbujala k pridobitvi državljanstva kraja njihove zaposlitve. Tožeča stranka je prav tako predložila časopisni članek z dne 3. maja 2018, ki se nanaša na stališče istega predsednika Komisije, in zapisnik neuradnega sestanka z dne 29. januarja prejšnjega leta med osebjem in podpredsednikom Komisije, ki je med drugim pristojen za človeške vire. Vendar je do tega sestanka in tega stališča prišlo po datumu, na katerega je tožeča stranka pridobila belgijsko državljanstvo, zato naj je tudi to ne bi moglo spodbuditi k storitvi tega koraka.
- 69 Nazadnje ni očitno, da je bila izguba izselitvenega dodatka pretirano breme glede na polno zagotovilo, da bo tožeča stranka s pridobitvijo belgijskega državljanstva v primeru izstopa Združenega kraljestva iz Unije ohranila svojo zaposlitev.

- 70 Poleg tega je Sodišče sicer razsodilo, da izstop države članice lahko pomembno vpliva na pravice vseh državljanov Unije (sodba z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi, C-621/18, EU:C:2018:999, točka 64), ni pa predlagalo kakršne koli obveznosti Unije za nevtralizacijo njegovih učinkov.
- 71 Zato je treba hipotezo višje sile v obravnavani zadevi zavrniti, ne da bi bilo treba preučiti, ali bi se bilo nanjo, čeprav v členu 4 Priloge VII h Kadrovskim predpisom ni izrecno navedena, vseeno mogoče sklicevati glede na sistematiko in cilj te določbe.
- 72 Glede na vse zgoraj navedeno in ob neobstoju pritiska, ki bi ga bilo mogoče zakonito upoštevati, se o trditvi tožeče stranke, ki jo je izpeljala iz sodbe z dne 26. junija 2013, Achab/CESE (F-21/12, EU:F:2013:95), in o nujnem razlikovanju med obravnavano zadevo, ki jo opredeljuje položaj pritiska, in zadevo, v kateri je bila izrečena navedena sodba, v kateri bi zadevna stranka svojo kariero lahko nadaljevala tudi brez pridobitve belgijskega državljanstva, ni treba izreči.
- 73 Iz tega sledi, da drugi del prvega tožbenega razloga ni utemeljen in da je treba ta tožbeni razlog v celoti zavrniti.

2. Drugi tožbeni razlog: kršitev načela enakosti in prepovedi diskriminacije v delu, v katerem je bila pravica tožeče stranke do izselitvenega dodatka ponovno preučena glede na pogoje iz člena 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom

- 74 Kot je bilo navedeno zgoraj v točki 30, tožeča stranka z drugim tožbenim razlogom trdi, da načelo enakosti in prepovedi diskriminacije nasprotuje temu, da bi Komisija ponovno preučila njen položaj glede na člen 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom.
- 75 Za preučitev tega tožbenega razloga je treba najprej opozoriti, da je pravica do izselitvenega dodatka uradnikov, ki niso državljani države zaposlitve, v skladu s členom 4(1)(a) Priloge VII h Kadrovskim predpisom v bistvu odvisna od kraja njihovega običajnega prebivališča zadnjih pet let pred njihovim začetkom dela, medtem ko se za uradnike, ki imajo to državljanstvo, ta pravica v skladu s členom 4(1)(b) iste priloge presoja glede na kraj njihovega običajnega prebivališča v obdobju desetih let.
- 76 Poleg tega se v skladu z ustaljeno sodno prakso uradnikom, ki niso državljani države zaposlitve, pravica do izselitvenega dodatka zavrne le, če so ti v njej prebivali celotno petletno referenčno obdobje, medtem ko za uradnike, ki so državljani te države, okoliščina, da so v njej ohranili ali določili običajno prebivališče, pa čeprav le za zelo kratek čas v desetletnem referenčnem obdobju, zadošča za zavrnitev ali izgubo pravice do tega dodatka (sodbi z dne 27. februarja 2015, CESE/Achab, T-430/13 P, EU:T:2015:122, točka 54, in z dne 13. julija 2018, Quadri di Cardano/Komisija T-273/17, EU:T:2018:480, točka 47).
- 77 Nazadnje je treba opozoriti, da je PMO tožeči stranki po tem, ko ji je ob njenem začetku službe na podlagi člena 4(1)(a) Priloge VII h Kadrovskim predpisom priznal pravico do izselitvenega dodatka, to pravico odvzel na podlagi člena 4(1)(b) iste priloge, ker jo je bilo treba od tedaj šteti za uradnika „ki [je] [...] državljan“ države zaposlitve.
- 78 Oba dela drugega tožbenega razloga je treba preučiti glede na te predpostavke.

a) Prvi del: kršitev načela enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije glede uradnikov, ki imajo belgijsko državljanstvo, in uradnikov, ki so spremenili svoje glavno središče interesov

- 79 Tožeča stranka trdi, da je Komisija s tem, da je za njo uporabila člen 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom, enako obravnavala dve različni skupini oseb, in sicer na eni strani osebe, ki so imele ob začetku dela belgijsko državljanstvo oziroma, splošneje, državljanstvo države zaposlitve, ki so

v desetletnem referenčnem obdobju iz te določbe prebivale v njej in ki so bile zaposlene, ne da bi se jim bilo treba izseliti, ter na drugi strani osebe, ki kot ona ob začetku službe niso imele zadevnega državljanstva in se torej za njih drugače kakor za prvo skupino oseb ni moglo domnevati, da so bile tesno povezane z državo zaposlitve. Tožeča stranka nasprotno trdi tudi, da je bila obravnavana drugače kot drugi uradniki, ki so tako kot ona zapustili svoje glavno središče interesov, da bi se zaposlili na institucijah, pa vendar ohranili pravico do izselitvenega dodatka.

- 80 V skladu s sodno prakso je treba opozoriti, da načelo enakega obravnavanja prepoveduje, da bi se primerljivi položaji obravnavali različno ali da bi se različni položaji obravnavali enako, razen če tako različno ali enako obravnavanje, odvisno od primera, ni objektivno utemeljeno (glej sodbo z dne 22. septembra 2017, Wanègue/Odbor regij, T-682/15 P, neobjavljena, EU:T:2017:644, točka 64 in navedena sodna praksa). Za to je treba upoštevati tako pravne kot dejanske položaje (glej v tem smislu sodbo z dne 26. junija 2013, Achab/CESE, F-21/12, EU:F:2013:95, točka 39).
- 81 Dalje, ni sporno, da imajo institucije pri določitvi pogojev za pridobitev pravice do izselitvenega dodatka diskrecijsko pravico, zato bi bilo načelo prepovedi diskriminacije oziroma enakega obravnavanja kršeno le, če bi se s členom 4(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom povzročalo razlikovanje, ki bi bilo samovoljno ali očitno neprimerno glede na cilj te določbe (glej sodbo z dne 13. decembra 2004, E/Komisija, T-251/02, EU:T:2004:357, točka 124 in navedena sodna praksa).
- 82 V obravnavani zadevi je treba prav tako navesti, da se z državljanstvom, na katerem temelji člen 4(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom, domneva obstoj več in tesnih vezi med osebo, ki ima to državljanstvo, in državo njenega državljanstva (glej v tem smislu sodbi z dne 11. julija 2007, B/Komisija, F-7/06, EU:F:2007:129, točka 39, in z dne 5. decembra 2012, Bourtembourg/Komisija, F-6/12, EU:F:2012:175, točka 26).
- 83 Prav tako in na splošno je lahko zakonodajalec Unije ob upoštevanju tega pomena državljanstva, cilja izselitvenega dodatka (glej točko 48 zgoraj) in svoje diskrecijske pravice (glej točko 81 zgoraj), legitimno domneval, da člani osebja, ki imajo ali so imeli državljanstvo države zaposlitve, nimajo stroškov in neugodnosti, ki naj bi jih nadomestil izselitveni dodatek, vsaj ne v enaki meri kot člani osebja, ki tega državljanstva nimajo. Zato je zakonodajalec Unije lahko, brez samovoljnega ali očitno neprimerne razlikovanja, določil razlikovanje med uradniki na podlagi merila njihovega sedanjega ali preteklega državljanstva. Iz enakih razlogov je bil zakonodajalec prav tako upravičen dodelitev izselitvenega dodatka uradnikom, ki imajo ali so imeli državljanstvo države zaposlitve, podrediti strogim pogojem, zlasti pogoju, da so imeli v desetletnem referenčnem obdobju običajno prebivališče zunaj države zaposlitve (glej po analogiji sodbo z dne 4. decembra 2008, Blais/ECB, F-6/08, EU:F:2008:160, točka 102).
- 84 Vendar tožeča stranka poudarja posebnost svojega položaja. Trdi, da v desetletnem referenčnem obdobju iz člena 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom ni imela belgijskega državljanstva, in da je bilo tudi njeno glavno središče interesov v tistem obdobju v Troonu, v Združenem kraljestvu, kot je Komisija ugotovila v trenutku, ko je tožeča stranka sklenila delovno razmerje. Tožeča stranka zato meni, da domneva, na kateri temelji ta določba, da naj bi v tem obdobju prišlo do več tesnih vezi z Belgijo, državo njene zaposlitve, v njenem primeru ni bila utemeljena.
- 85 Kot trdi tožeča stranka, uporaba člena 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom za njo v izpodbijani odločbi temelji na fikciji, ker je bila obravnavana, kot da bi imela pred nastopom zaposlitve leta 2001 belgijsko državljanstvo, čeprav ga je pridobila šele sedemnajst let pozneje. Komisija tega ne prereka, ampak trdi, da je bila kombinacija dveh elementov v izpodbijani odločbi, in sicer pridobitev državljanstva države zaposlitve po začetku delovnega razmerja in prisotnost tožeče stranke na njenem ozemlju pred njeno zaposlitvijo, razumna obravnava položaja glede na besedilo člena 4(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom, ki, kot je treba spomniti, ne vsebuje posebne določbe za rešitev vprašanja pridobitve novega državljanstva med kariero (glej točke 41, 44 in 51 zgoraj).

- 86 V tem okviru je treba opozoriti, da se lahko izselitveni dodatek, v nasprotju s povračilom stroškov zaradi selitve in plačilom nadomestila za nastanitev, izplačuje v času celotnega trajanja delovnega razmerja. Zato spoštovanje načela enakosti in prepovedi diskriminacije ne velja le ob začetku delovnega razmerja, temveč tudi med delovnim razmerjem, ob ponovni preučitvi pravice do tega dodatka glede na spremembo okoliščin.
- 87 To, da se člen 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom za tožečo stranko od trenutka, ko je postala belgijski državljani, ne bi uporabil, pa bi pripeljalo do tega, da bi se jo obravnavalo ugodnejše od oseb, ki so od rojstva Belgijci, zaposleni na instituciji v Belgiji, ki so morali izpolnjevati stroge pogoje, določene s to določbo, da bi bili lahko upravičeni do izselitvenega dodatka vso svojo kariero. Izpodbijanje pravice tožeče stranke do izselitvenega dodatka leta 2018, potem ko je pridobila belgijsko državljanstvo, omogoča, da se jo obravnava enako kot Belgijce, ki zaradi svoje vezi z Belgijo niso upravičeni do navedenega dodatka.
- 88 Poleg tega bi neuporaba člena 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom za tožečo stranko to prav tako razlikovala od belgijskih državljanov, ki so kot tožeča stranka v desetletnem referenčnem obdobju za dalj časa, čeprav so živeli v njej, prekinili vsako vez z Belgijo preden so začeli delovno razmerje v Uniji in se zaposlili v tej državi. Takim državljanom se namreč izselitveni dodatek na podlagi člena 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom zavrne (glej v tem smislu sodbo z dne 13. julija 2018, Quadri di Cardano/Komisija, T-273/17, EU:T:2018:480, točke 28, 46 in 47).
- 89 Poleg tega pa bi to, da se za tožečo stranko, ki je v času svoje kariere postala belgijski državljani, člen 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom ne bi uporabil, pripeljalo tudi do tega, da bi se jo obravnavalo ugodneje od osebe, ki je Belgijec od rojstva in ki se je v korist drugega državljanstva, na primer državljanstva Združenega kraljestva kot na primer tožeča stranka, odrekla belgijskemu državljanstvu, vendar je nekaj časa pred zaposlitvijo na instituciji prebivala v Belgiji.
- 90 Nazadnje, uradnik, kot je tožeča stranka, ki v času svoje kariere pridobi državljanstvo države zaposlitve, ni več v enakem položaju kot uradniki, ki niso izrazili namere po uradni potrditvi svojih vezi s to državo s pridobitvijo njenega državljanstva. Navsezadnje pridobitev tega državljanstva ustvarja tesnejše politične vezi s to državo, v primerjavi s tistimi, ki so s členom 22 PDEU priznane državljanom drugih držav članic.
- 91 Poleg tega, kot je Komisija priznala na obravnavi, in kot je poudarjeno v že navedenem informativnem gradivu Sveta z dne 11. decembra 1959 (glej točko 21 zgoraj), je člen 4(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom rezultat kompromisa med različnimi možnostmi. Njegov namen ni izrecna ureditev vseh položajev in težav, do katerih bi lahko prišlo, temveč določitev enostavnih in objektivnih meril, ki se brez težav uporabijo v veliki večini primerov (glej točko 45 zgoraj).
- 92 Ob obstoju takega *quod plerumque fit* je treba opozoriti, da bi iz obrobni položajev sicer izhajale naključne nevšečnosti uvedbe neke splošne in abstraktne ureditve, vendar zakonodajalcu ni mogoče očitati kategorizacije, ker ta po svoji naravi glede na cilj, ki ga uresničuje, ni diskriminatorna (glej v tem smislu sodbi z dne 15. januarja 1981, Vutera/Komisija, 1322/79, EU:C:1981:6, točka 9, in z dne 15. aprila 2010, Gualtieri/Komisija, C-485/08 P, EU:C:2010:188, točka 81).
- 93 Tožeča stranka pa meni, da njen položaj kaže na sistematičen problem razlage člena 4(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom, ki lahko vpliva na široko kategorijo uradnikov.
- 94 Vendar je iz časopisnega članka, na katerega se sklicuje tožeča stranka, razvidno, da je Komisija v času nastanka dejstev zaposlovala 32.847 oseb. Poleg tega je bilo na podlagi podatkov, ki jih je ta predložila na zahtevo Splošnega sodišča (glej točko 20 zgoraj), 98 članov njenega osebja ob njihovem začetku delovnega razmerja državljanov Združenega kraljestva, ki so delali v Bruslju, in so po referendumu o izstopu iz Unije pridobili belgijsko državljanstvo. Prav tako je iz podatkov, ki jih je predložila Komisija, razvidno, da je med njimi 40 uradnikov obdržalo izselitveni dodatek, 23 ga je izgubilo, 35 pa

je bil izselitveni dodatek, do katerega so imeli prej pravico v skladu s členom 4(2) Priloge VII h Kadrovskim predpisom, ukinjen. Nazadnje, po izstopu Združenega kraljestva je bil na Komisiji, kot je razvidno iz časopisnega članka, na katerega se sklicuje tožeča stranka, v vseh krajih zaposlitve še vedno zaposlen 701 državljan te države. Po podatkih, ki jih je Svet predložil Splošnemu sodišču, je bilo na Svetu v času zgoraj navedenega referenduma 80 uradnikov in uslužbencev, izključno državljanov Združenega kraljestva, in 30 na datum dejanskega izstopa Združenega kraljestva iz Unije, pri čemer je razlika posledica odhodov in pridobitve drugega državljanstva. Natančneje, 14 uradnikov ali uslužbencev, državljanov Združenega kraljestva, je izjavilo, da so v tem obdobju pridobili belgijsko državljanstvo. Po ponovni preučitvi njihovega položaja po tej pridobitvi so trije od njih izgubili izselitveni dodatek, sedem pa nadomestilo za prebivanje v tujini.

- 95 Poleg tega je iz podatkov, ki so se zahtevali od Parlamenta, Sodišča Evropske unije in Računskega sodišča (glej točko 19 zgoraj) razvidno, da je 52 uradnikov in uslužbencev na Sodišču Evropske unije, ki so v času svoje kariere pridobili luksemburško državljanstvo, še naprej upravičenih do izselitvenega dodatka na podlagi člena 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom in da jih je na Računskem sodišču od 23 državljanov Združenega kraljestva, osebja, ki so bili upravičeni do tega dodatka in ki so pridobili luksemburško državljanstvo, 20 ohranilo ta dodatek na podlagi iste določbe, trije pa so ga izgubili, ker so deset let pred začetkom svoje zaposlitve živeli v Luksemburgu.
- 96 Tako je iz vseh teh podatkov razvidno, da položaj, v katerem se je znašla tožeča stranka, ne razkriva sistematičnega problema, in da, kot je navedel Svet, zakonodajalec ni ravnal nezakonito, ker je uporabil merilo državljanstva za kategorizacijo približno 50.000 uradnikov in uslužbencev Unije, da bi opredelil, v katerih primerih imajo pravico do izselitvenega dodatka.
- 97 Zato ni mogoče ugotoviti, da je PMO kršil načelo enakosti in prepovedi diskriminacije, ker je člen 4(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom razlagal tako, da, najprej, dovoljuje ponovno preučitev položaja tožeče stranke, potem ko je pridobila belgijsko državljanstvo, dalje, je treba to ponovno preučitev opraviti glede na odstavek 1(b) te določbe, in nazadnje, se je treba v ta namen opreti na desetletno referenčno obdobje pred začetkom njene zaposlitve.
- 98 Te ugotovitve ni mogoče izpodbiti s trditvijo tožeče stranke, da je to, da so jo obravnavali, kot da bi bila belgijski državljan, ki je v desetletnem referenčnem obdobju prebival v Belgiji, Komisijo pripeljalo do tega, da ni upoštevala dejstva, da je pred pridobitvijo tega državljanstva v času kariere predhodno uresničevala svojo pravico do prostega gibanja za zaposlitev na institucijah. Tožeča stranka v zvezi s tem trdi, da je Sodišče v sodbi z dne 14. novembra 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, točka 49), ugotovilo, da položaja državljana države članice, ki je s preselitvijo in zakonitim prebivanjem na ozemlju druge države članice uveljavil svojo pravico do prostega gibanja, ni mogoče izenačiti s povsem notranjim položajem zgolj zato, ker je ta državljan med tem prebivanjem ob svojem izvirnem državljanstvu pridobil tudi državljanstvo države članice gostiteljice.
- 99 Vendar je treba ugotoviti, da je bilo vprašanje v tej sodbi, ali se lahko državljanica države članice, ki je uveljavila svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja v drugi državi članici, še naprej sklicuje na pravici do prostega gibanja in prebivanja iz člena 21(1) PDEU v tej drugi državi članici, čeprav je pridobila državljanstvo te države, in ali se lahko zato sklicuje tudi na pravico do običajnega družinskega življenja v tej državi, v kateri lahko ima ob sebi družinske člane, in sicer svojega zakonca, državljana tretje države, ki tam prebiva nezakonito (sodba z dne 14. novembra 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, točki 51 in 52).
- 100 V obravnavani zadevi pa tožeča stranka ni dokazala, da naj bi izpodbijana odločba posegala v pravice, ki jih ima v Belgiji skladu s členom 21(1) PDEU. Nasprotno, tožeča stranka je v odgovor na vprašanja, ki so ji bila postavljena na obravnavi, navedla, da je njena žena med drugim francoska državljanica in da njena družina prebiva v Franciji in ne na belgijskem ozemlju. Poleg tega izpodbijana odločba ne temelji na izenačenju položaja tožeče stranke s povsem notranjim položajem. Temelji le na dejstvu, da je imela

v desetletnem referenčnem obdobju na podlagi uveljavljanja svoje pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju drugih držav članic, stalno prebivališče v smislu člena 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom, v državi zaposlitve, katere državljan je postala naknadno.

101 Glede na navedeno prvi del drugega tožbenega razloga ni utemeljen.

b) Drugi del: kršitev načela enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije v škodo uradnikov, državljanov Združenega kraljestva

102 Tožeča stranka trdi, da je v zadevnih okoliščinah razlaga člena 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom, na katerem temelji izpodbijana odločba, diskriminatorna, ker dejansko bolj škoduje uradnikom, državljanom Združenega kraljestva, kot vsem drugim. Z vidika izstopa Združenega kraljestva iz Unije bi bili ti namreč edini, ki bi morali pridobiti novo državljanstvo, da ne bi izgubili zaposlitve. Tožeča stranka meni, da ta diskriminacija ni upravičena glede na cilj izselitvenega dodatka.

103 Vendar Komisija pravilno opozarja, da pridobitev drugega državljanstva ni položaj, ki se nanaša izključno na državljane Združenega kraljestva in da v tem primeru ponovna preučitev upravnega položaja članov osebja velja za vse.

104 Tako je Komisija v svojem informativnem glasilu št. 18 meseca februarja 2016, to je pred referendumom o izstopu Združenega kraljestva iz Unije, ki je bil 23. junija tega leta, vse svoje osebe opozorila na dejstvo, da bi lahko pridobitev državljanstva države zaposlitve med kariero vplivala na pravico do izselitvenega dodatka in zahtevala novo presojo.

105 Poleg tega je Komisija to stališče že sprejela v upravnem obvestilu št. 317 z dne 14. aprila 1981 o nadomestilu za prebivanje v tujini in izselitvenem dodatku, ki je bil torej objavljen *in tempore non suspecto*, brez upoštevanja kakršnega koli vidika izstopa Združenega kraljestva.

106 Poleg tega glede na točke od 64 do 70 zgoraj ni očitno, da so bile posledice tega, da so uradniki, državljani Združenega kraljestva, pridobili državljanstvo države zaposlitve, take, da bi morale Komisijo pripeljati do tega, da bi opustila ponovno preučitev položaja tožeče stranke glede njene pravice do izselitvenega dodatka.

107 Drugi del drugega tožbenega razloga torej ni utemeljen.

108 Zato je treba drugi tožbeni razlog v celoti zavrnil.

3. Tretji tožbeni razlog: načelo enakosti in prepovedi diskriminacije v delu, v katerem se v izpodbijani odločbi člen 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom razlaga v nasprotju s tem načelom

109 Kot je bilo navedeno zgoraj v točki 31, tožeča stranka s tretjim tožbenim razlogom trdi, da tudi ob predpostavki, da je bila Komisija upravičena njeno pravico do izselitvenega dodatka na podlagi člena 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom ponovno preučiti, ta glede na načelo prepovedi diskriminacije ni pravilno razlagala pogoja, v skladu s katerim mora zadevni uradnik, da bi lahko uveljavljal to pravico, „stalno [običajno] prebiva[ti] zunaj evropskega ozemlja“ države zaposlitve.

110 Tožeča stranka meni, da bi bilo treba ta pogoj, da bi bil v skladu z načelom prepovedi diskriminacije, razlagati ob upoštevanju dejstva, da člen 4(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom temelji na domnevi, da ima uradnik, ki je državljan države članice, mnoge in tesne povezave s to državo. Nasprotno pa trdi, da za uradnika, ki v desetletnem referenčnem obdobju ni bil državljan države zaposlitve, ni mogoče domnevati, da je imel v tem obdobju take vezi s to državo. Zato tožeča stranka predlaga, da se pojem običajnega prebivališča iz člena 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom v primeru uradnika, ki je med kariero pridobil državljanstvo države zaposlitve, ne bi smel razlagati

ozko, kot je to v primeru uradnika, ki je imel to državljanstvo že pred začetkom delovnega razmerja. Razlagati naj bi ga bilo treba enako, kot se razlaga v okviru člena 4(1)(a) iste priloge glede uradnika, ki ni imel tega državljanstva. Tako naj bi uradnik, ki je pridobil državljanstvo svoje države zaposlitve po začetku delovnega razmerja, izselitveni dodatek smel izgubiti le, če bi v desetletnem referenčnem obdobju iz člena 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom v njej običajno prebival pet let ali več. Tožeča stranka trdi, da bi morala Komisija, če bi se sledilo tej razlagi, ugotoviti, da je v tem obdobju običajno prebivala zunaj kraja zaposlitve in bi morala obdržati pravico do izselitvenega dodatka.

- 111 Opozoriti pa je treba, da je uporaba razlage mogoča le, če je v skladu z besedilom zadevne določbe in če tudi načelo razlage v skladu z višjo zavezujočo normo ne more biti podlaga za razlago *contra legem* (glej po analogiji sodbo z dne 19. septembra 2019, Rayonna prokuratura Lom, C-467/18, EU:C:2019:765, točka 61 in navedena sodna praksa).
- 112 Vendar se v členu 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom pogoj „stalnega [običajnega]“ prebivališča, od katerega je odvisna dodelitev izselitvenega dodatka, nanaša na kraj prebivališča zunaj evropskega ozemlja države zaposlitve, tako da *a contrario*, in kot je razvidno iz sodne prakse, navedene zgoraj v točki 76, za uradnike, ki imajo državljanstvo države zaposlitve, vsako prebivanje v tej državi, čeprav le za zelo kratek čas, zadostuje za povzročitev zavrnitve ali izgube pravice do tega dodatka, od kar je to prebivanje mogoče opredeliti za običajno. Poleg tega se ta določba nanaša na desetletno referenčno obdobje, tako da njena uporaba ne more temeljiti na petletnem referenčnem obdobju, ki nikakor ne spada v načrte zakonodajalca.
- 113 Zato razlaga člena 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom, kot jo predlaga tožeča stranka, tako da bi uradnik, ki je med kariero pridobil državljanstvo svoje države zaposlitve, izselitveni dodatek lahko izgubil le, če je v njej v desetletnem referenčnem obdobju pred začetkom delovnega razmerja običajno prebival pet let ali več, ni v skladu z besedilom te določbe in z njenim obsegom, kot se ustaljeno razlaga v sodni praksi.
- 114 Poleg tega in kot je bilo ugotovljeno že zgoraj v točki 90, bi ta razlaga povzročila, da bi se uradnik, ki je med kariero pridobil državljanstvo svoje države zaposlitve, obravnaval primerljivo z uradniki, ki tega državljanstva niso nikoli pridobili in ki tako niso uradno potrdili obstoja mnogih in tesnih vezi s to državo.
- 115 Zato je treba razlago pojma običajnega prebivanja v smislu člena 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom, kot da se v bistvu nanaša na petletno prebivanje v državi zaposlitve, ki jo predlaga tožeča stranka, zavrniti.
- 116 Iz tega sledi, da tožeča stranka zaman trdi, da ni pretrgala svojih vezi z Združenim kraljestvom, katerega državljanstvo je sicer obdržala, in da je za belgijsko državljanstvo zaprosila le, da bi ohranila zaposlitev, ne da bi imela namen za stalno ostati v Belgiji.
- 117 Iz namena izselitvenega dodatka, na katerega je bilo opozorjeno zgoraj v točkah 44 in 48, je namreč razvidno, da ni treba ugotoviti, ali je tožeča stranka pretrgala vsak stik z državo njenega prvega državljanstva, temveč je treba ugotoviti, ali je imela v referenčnem obdobju s to državo zaposlitve, katere državljanstvo ima odslej, zadostne vezi, da bi se ji smelo zavrniti izselitveni dodatek glede na pogoje iz člena 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom. V obravnavani zadevi je tako. Tožeča stranka je v Belgiji običajno prebivala in delala v njej vsaj med 1. marcem 1999 in 31. decembrom 2000. V zvezi s tem okoliščina, tudi če bi se izkazala za resnično, da je v tej državi začela delati z namenom, da bi se zaposlila na instituciji Unije, ni upoštevna. Prisotnost in opravljanje dela v prihodnjem kraju zaposlitve nista pogoja za zaposlitev in zanju ni mogoče šteti, kot da olajšujeta njeno pridobitev.

- 118 Poleg tega iz člena 4 Priloge VII h Kadrovskim predpisom nikakor ni mogoče sklepati, da so njegovi avtorji dali poseben pomen trenutku prenosa prebivališča zunaj države, katere državljanstvo ima ali je imela zadevna oseba, ali razlogom za tak prenos (sodba z dne 25. septembra 2014, Grazyte/Komisija, T-86/13 P, EU:T:2014:815, točki 58 in 78).
- 119 Poleg tega bi tehtanje med statusom državljanu Združenega kraljestva in statusom belgijskega državljanu, ki ga zagovarja tožeča stranka, ter priznanje dejstva, kot predlaga tožeča stranka, da naj bi bilo to prvo državljanstvo za njo prevladujoče, pomenilo uporabo teorije dejanskega državljanstva, ki jo je Sodišče izrecno zavrnilo v sodbi z dne 14. decembra 1979, Deverd/Komisija (257/78, EU:C:1979:294, točka 14).
- 120 Nazadnje, iz zavrnitve razlage pojma običajnega prebivanja, ki jo predlaga tožeča stranka, izhaja, da ta zaman trdi, da je Komisija kršila načelo varstva legitimnih pričakovanj, ker je v izpodbijani odločbi na eni strani ugotovila, da je bila v času njene zaposlitve tako zelo vključena v belgijsko družbo, da bi morala dokazati, da v desetih letih pred začetkom delovnega razmerja ni prebivala v Belgiji, medtem ko je na drugi strani menila, da ni bila vključena, ker ji je v času nastopa njene zaposlitve priznala pravico do izselitvenega dodatka.
- 121 Ker je merilo „stalnega [običajnega]“ prebivanja v okviru člena 4(1)(a) Priloge VII h Kadrovskim predpisom manj strogo, kot je v okviru člena 4(1)(b) iste priloge, je PMO namreč lahko, ne da bi bil v protislovju ali ne da bi kršil načelo varstva legitimnih pričakovanj, ugotovil, da je bil izselitveni dodatek ob začetku delovnega razmerja tožeče stranke dodeljen na podlagi te prve določbe in da je bil ta dodatek ob ponovni preučitvi njenega položaja, potem ko je pridobila belgijsko državljanstvo, umaknjen na podlagi druge. Poleg tega se lahko tožeča stranka še toliko manj sklicuje na to načelo, ker so bili uradniki Komisije izrecno obveščeni o posledicah, ki bodo zanje nastopile s pridobitvijo državljanstva države zaposlitve (glej točke 104 in 105 zgoraj).
- 122 Glede na navedeno tretji tožbeni razlog ni utemeljen.

4. Četrti tožbeni razlog: ugovor nezakonitosti zoper člen 4(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom

- 123 Podredno tožeča stranka, če bi bili zgoraj navedeni tožbeni razlogi zavrjeni, uveljavlja ugovor nezakonitosti zoper člen 4(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom, saj naj bi bil diskriminatoren do oseb v njenem položaju, in to iz razlogov, navedenih v utemeljitev prvega in drugega tožbenega razloga.
- 124 Če bo ta ugovor sprejet, tožeča stranka, ne da bi uradno oblikovala ločeni predlog, Splošnemu sodišču predlaga, naj institucijam naloži spremembo te določbe, tako da se ta diskriminacija odpravi.
- 125 Vendar je preučitev prvih dveh tožbenih razlogov, na katerih sklicevanje se je omejila tožeča stranka, pripeljala do ugotovitve, da člen 4(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom ni diskriminatoren niti sam po sebi niti v okviru njegove uporabe v obravnavani zadevi.
- 126 Poleg tega predlog tožeče stranke, naj Splošno sodišče institucijam odredi spremembo člena 4(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom, tako da se odpravi vsaka diskriminacija, ni le neutemeljen, pač pa Splošno sodišče zanj tudi ni pristojno, saj institucijam ne more nalagati odredb (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2018, Zink/Komisija, T-338/16 P, neobjavljena, EU:T:2018:98, točka 39).
- 127 Iz tega sledi, da je treba četrti tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen in da predlog, ki ga je tožeča stranka oblikovala v njem, ni dopusten.
- 128 Glede na vse navedeno je treba predlog tožeče stranke za razglasitev ničnosti zavrniti.

B. Drugi, tretji in četrti predlog

- 129 Tožeča stranka z drugim in tretjim predlogom Splošnemu sodišču predlaga, naj Komisiji naloži, naj ji izplača izselitveni dodatek in povrne potne stroške, povezane s tem dodatkom, in to do 1. decembra 2017, skupaj z zamudnimi obrestmi.
- 130 Tožeča stranka s četrtim tožbenim predlogom Splošnemu sodišču predlaga, naj v primeru ugoditve ugovoru nezakonitosti, navedenemu v tožbi, „uporabo člena 4(1)(b) Priloge VII h Kadrovskim predpisom [v zvezi z njo], dokler ga institucije ne zamenjajo z nediskriminatornimi določbami“, razglasi za nično.
- 131 Vendar je treba te tožbene predloge zavrniti, ker so dodatek k predlogu za razglasitev ničnosti, za katerega je bilo pravkar navedeno, da ga je treba zavrniti.
- 132 Iz tega izhaja, da je treba tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

- 133 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. V skladu s členom 135(1) istega poslovnika lahko Splošno sodišče, če to zahteva pravičnost, odloči, da se neuspeli stranki poleg svojih stroškov naloži plačilo le dela stroškov druge stranke ali celo, da se ji plačilo teh stroškov ne naloži.
- 134 Na podlagi člena 138(1) Poslovnika se državam članicam in institucijam, ki so intervenirale v postopku, naloži plačilo svojih stroškov.
- 135 V okoliščinah te zadeve Splošno sodišče meni, da morata obe glavni stranki kriti svoje stroške. Poleg tega Svet kot institucija intervenientka krije svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti razširjeni senat)

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Colin Brown in Evropska komisija krijeta svoje stroške.**
- 3. Svet Evropske unije krije svoje stroške.**

Papasavvas

Gervasoni

Nihoul

Frendo

Martín y Pérez de Nanclares

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 5. oktobra 2020.

Podpisi