



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 25 mars 2021 *

”Överklagande – Personalmål – Tjänsteföreskrifterna för tjänstemännen i Europeiska unionen – Reformen av tjänsteföreskrifterna – Förordning (UE, Euratom) nr 1023/2013 – Nya bestämmelser om återbetalning av årliga resekostnader och beviljande av resdagar – Samband med ställning som utlandsstationerad arbetstagare – Invändning om rättsstridighet – Principerna om likabehandling och proportionalitet – Domstolsprövningens omfattning”

I de förenade målen C-517/19 P och C-518/19 P,

angående två överklaganden enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 8 juli 2019,

María Álvarez y Bejarano, Namur (Belgien),

Ana-Maria Enescu, Overijse (Belgien),

Lucian Micu, Bryssel (Belgien),

Angelica Livia Salanta, Feschaux (Belgien),

Svetla Shulga, Wezembeek Oppem (Belgien),

Soldimar Urena de Poznanski, Laeken (Belgien),

Angela Vakalis, Bryssel,

Luz Anamaria Chu, Bryssel,

Marli Bertolete, Bryssel,

María Castro Capcha, Bryssel,

Hassan Orfe El, Sint Pieters Leeuw (Belgien),

Evelyne Vandevoorde, Bryssel (C-517/19 P),

Jakov Ardalic, Bryssel,

Liliana Bicanova, Taintignies (Belgien),

Monica Brunetto, Bryssel,

* Rättegångsspråk: franska.

Claudia Istoc, Waremmé (Belgien),

Sylvie Jamet, Bryssel,

Despina Kanellou, Bryssel,

Christian Stouraitis, Wasmuel (Belgien),

Abdelhamid Azbair, Ruisbroek Sint-Pieters-Leeuw (Belgien),

Abdel Bouzani, Bryssel,

Bob Kitenge Ya Musenga, Nieuwerkerken, Alost (Belgien),

El Miloud Sadiki, Bryssel,

Cam Tran Thi, Bryssel (C-518/19 P),

företrädde av S. Orlandi och T. Martin, avocats

klagande,

i vilket de andra parterna är:

Europeiska kommissionen, företräd av G. Gattinara och B. Mongin, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans (C-517/19 P),

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Bauer och R. Meyer, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans (C-518/19 P),

intervenient i första instans (C-517/19 P),

Europaparlamentet, företrätt av C. Gonzáles Argüelles och E. Taneva, båda i egenskap av ombud,

intervenient i första instans (C-517/19 och C-518/19),

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Prechal, domstolens ordförande K. Lenaerts, tillika tillförordnad domare på tredje avdelningen, samt domarna N. Wahl, F. Biltgen och L.S. Rossi (referent),

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren M.-A. Gaudissart,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 1 juli 2020,

och efter att den 21 oktober 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Maria Alvarez 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 och Hassan Orfe El (C-517/19) samt Jakov Ardalic, Christian Stouraitis, Abdelhamid Azbair, Abdel Bouzani, Bob Kitenge Ya Musenga, El Miloud Sadiki, Cam Tran Thi, Liliana Bicanova, Monica Brunetto, Claudia Istoc, Sylvie Jamet och Despina Kanellou (C-518/19) har inom ramen för respektive överklagande yrkat att domstolen ska upphäva tribunalens dom av den 30 april 2019, Alvarez y Bejarano m.fl./kommissionen (T-516/16 och T-536/16, ej publicerad, EU:T:2019:267) (nedan kallad den första överklagade domen) och dom av den 30 april 2019, Ardalic m.fl./rådet (T-523/16 och T-542/16, ej publicerad, EU:T:2019:272) (nedan kallad den andra överklagade domen). Genom dessa domar ogillade tribunalen klagandenas talan om att de beslut som Europeiska kommissionen och Europeiska unionens råd hade fattat om att inte, efter den 1 januari 2014, bevilja klagandena två och en halv dags extra ledighet varje år för att besöka sina hemländer (nedan kallat resdagar) och schablonersättning för kostnaden för en årlig resa från tjänstgöringsorten till hemorten (nedan kallat ersättning för årliga resekostnader) (nedan kallade de omtvistade besluten).

Tillämpliga bestämmelser

De gamla tjänsteföreskrifterna för unionens tjänstemän

- 2 Artikel 7 i bilaga V, som har rubriken ”Ledighet”, till tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen, i lydelsen före ikraftträdandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 1023/2013 av den 22 oktober 2013 om ändring av tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen och anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen (EUT L 287, 2013, s. 15) (nedan kallade de gamla tjänsteföreskrifterna), hade följande lydelse:

”Till den årliga ledigheten ... skall resdagar läggas som beräknas på avståndet med tåg mellan semesterorten och anställningsorten enligt följande:

...

Enligt denna artikel skall semesterorten anses vara ursprungsorten.

De föregående bestämmelserna skall tillämpas på tjänstemän vilkas anställningsort och ursprungsort ligger inom medlemsstaternas territorier. Om anställningsorten ligger utanför medlemsstaternas territorier skall resdagarna fastställas genom ett särskilt beslut med hänsyn till de speciella förutsättningarna.”

- 3 Enligt artikel 57 i de gamla tjänsteföreskrifterna, jämförd med artiklarna 16 och 91 i anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen, i deras lydelse före ikraftträdandet av förordning nr 1023/2013, var artikel 7 i bilaga V till de gamla tjänsteföreskrifterna analogt tillämplig på kontraktsanställda.

- 4 I artikel 7 i bilaga VII till de gamla tjänsteföreskrifterna, med rubriken ”Löner och ersättning för utlägg”, föreskrevs följande:

”1. En tjänsteman skall ha rätt till ersättning för resekostnader för sig själv, sin make och andra underhållsberättigade som faktiskt bor i hans hushåll enligt följande:

- a) Då han tillträder sin tjänst, från den ort där han rekryterades till anställningsorten.
- b) Då han lämnar sin tjänst enligt artikel 47 i [de gamla tjänsteföreskrifterna], från anställningsorten till ursprungsorten enligt punkt 3 nedan.
- c) Vid alla förflyttningar som innebär byte av anställningsort.

...

3. En tjänstemans ursprungsort skall fastställas då han tillträder sin tjänst, varvid hänsyn ska tas till rekryteringsorten eller till den ort där han har sina huvudsakliga intressen. Den ursprungsort som på detta sätt fastställs kan genom ett särskilt beslut av tillsättningsmyndigheten ändras under tjänstgöringen eller när tjänstemannen lämnar tjänsten. Så länge han är i tjänst skall dock ett sådant beslut fattas endast i undantagsfall och om tjänstemännen företer styrkande handlingar.”

- 5 I artikel 8 i bilaga VII till de gamla tjänsteföreskrifterna föreskrevs följande:

”1. En tjänsteman skall ha rätt till en schablonmässig ersättning som motsvarar resekostnaderna från anställningsorten till ursprungsorten enligt artikel 7, för egen del och, om han har rätt till hushållstillägg, för sin maka och andra underhållsberättigade enligt artikel 2 enligt följande:

...

2. Schablonersättningen ska beräknas på en ersättning per kilometer för det geografiska avståndet mellan tjänstemannens anställningsort och ursprungsorten.

...

4. De föregående bestämmelserna skall tillämpas på tjänstemän vars anställningsort och ursprungsort ligger i en medlemsstat. ...

Ersättningen för dessa resekostnader sker i form av en schablonbetalning som motsvarar kostnaden för flygresan i klassen närmast över ekonomiklass.”

- 6 Enligt artikel 22 i de gamla tjänsteföreskrifterna, jämförd med artiklarna 26 och 92 i anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen, i deras lydelse före ikraftträdandet av förordning nr 1023/2013, var artiklarna 7 och 8 i bilaga VII till de gamla tjänsteföreskrifterna analogt tillämpliga på kontraktsanställda.

Tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen

- 7 Tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen, i lydelsen enligt förordning nr 1023/2013 (nedan kallade tjänsteföreskrifterna), trädde i kraft den 1 januari 2014.

8 Skälen 2, 12 och 24 i förordning nr 1023/2013 har följande lydelse:

”(2) Det är ... nödvändigt att säkerställa ramar för att dra till sig, rekrytera och behålla högkvalificerad och flerspråkig personal, som rekryteras över största möjliga geografiska område bland medborgare i medlemsstaterna, och med vederbörlig hänsyn till könsfördelningen, och som är oberoende och har högsta möjliga yrkesstandard, samt att ge denna personal möjlighet att sköta sina arbetsuppgifter så ändamålsenligt och effektivt som möjligt. I detta sammanhang är det nödvändigt att komma till rätta med institutionernas nuvarande svårigheter att rekrytera tjänstemän eller personal från vissa medlemsstater.

...

(12) I sina slutsatser av den 8 februari 2013 om den fleråriga budgetramen framhöll Europeiska rådet att behovet av att konsolidera de offentliga finanserna på kort, medellång och lång sikt kräver att varje offentlig förvaltning och dess personal gör en särskild insats för att effektivisera verksamheten och anpassa sig till en ekonomisk verklighet stadd i förändring. Uppmaningen var en upprepning av målet i kommissionens förslag 2011 om ändring av tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen och anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen, som strävar efter att säkerställa kostnadseffektivitet och en bekräftelse på att de utmaningar som Europeiska unionen står inför ställer krav på alla offentliga förvaltningar och var och en av deras anställda att effektivisera arbetet och anpassa sig till de förändrade ekonomiska och sociala förutsättningarna i Europa. Europeiska rådet efterlyste dessutom, som en del av reformen av tjänsteföreskrifterna, en justering av lönerna och pensionerna för alla anställda vid Unionens institutioner genom att inte tillämpa metoden under två år och genom att återinföra solidaritetsavgiften som en del av reformen av lönemetoden.

...

(24) Reglerna för resdagarna och det årliga bidraget för resor mellan anställningsorten och ursprungsorten bör moderniseras, rationaliseras och kopplas samman med status som utlandsstationerad arbetstagare, i syfte att göra tillämpningen av dem enklare och öppnare. Särskilt bör de årliga resdagarna ersättas av ledighet i hemlandet och begränsas till högst två och en halv dag.”

9 I artikel 7 i bilaga V till tjänsteföreskrifterna, som har rubriken ”Ledighet”, föreskrivs följande:

”Tjänstemän som har rätt till utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg ska ha rätt till två och en halv dags extra ledighet varje år för att besöka sina hemländer.

Första stycket ska tillämpas på tjänstemän vilkas anställningsort ligger inom medlemsstaternas territorier. Om anställningsorten ligger utanför medlemsstaternas territorier ska längden på ledigheten i hemlandet fastställas genom ett särskilt beslut med hänsyn till de speciella förutsättningarna.”

10 Enligt bestämmelserna i artiklarna 16 och 91 i anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen, i dess lydelse enligt förordning nr 1023/2013 (nedan kallade anställningsvillkoren för övriga anställda), är artikel 7 i bilaga V till tjänsteföreskrifterna analogt tillämplig på tillfälligt anställda och kontraktsanställda.

- 11 Artikel 4 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, med rubriken ”Löner och ersättning för utlägg”, vilken är analogt tillämplig på kontraktsanställda enligt bestämmelserna i artiklarna 21 och 92 i anställningsvillkoren för övriga anställda, har följande lydelse:

”1. Ett utlandstillägg motsvarande 16 % av den totala grundlönen och av hushållstillägget och tillägget för underhållsberättigat barn skall beviljas följande:

a) Tjänstemän

- som inte är och aldrig har varit medborgare i den stat inom vars territorium anställningsorten ligger, och
- som inte under den femårsperiod som löpt ut sex månader innan de tillträdde tjänsten varaktigt var bosatta eller utövade sin huvudsakliga yrkesverksamhet inom den statens europeiska territorium. Vid tillämpningen av denna bestämmelse skall de förhållanden som följer av arbete som utförts för en annan stat eller internationell organisation inte beaktas.

- b) Tjänstemän som är eller har varit medborgare i den stat inom vars territorium anställningsorten ligger, men som under 10 år innan de tillträdde tjänsten varaktigt var bosatta utanför den statens europeiska territorium av andra skäl än för att tjänstgöra i statlig tjänst eller i en internationell organisation.

...

2. En tjänsteman som inte är och aldrig har varit medborgare i den stat inom vars territorium han tjänstgör och som inte uppfyller villkoren i punkt 1 skall ha rätt till ett särskilt utlandstillägg som skall uppgå till en fjärdedel av utlandstillägget.

3. Vid tillämpningen av punkt 1 och 2 skall en tjänsteman, som genom äktenskap automatiskt fått och inte kan avsäga sig medborgarskap i den stat inom vars territorium han eller hon tjänstgör, likställas med en tjänsteman som omfattas av punkt 1 a första strecksatsen.”

- 12 I artikel 7 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna anges följande:

”1. Tjänsteman ska ha rätt till schablonersättning för resekostnader för sig själv, sin make och andra underhållsberättigade som faktiskt bor i hushållet enligt följande:

- a) Då de tillträder sin tjänst, från den ort där de rekryterades till anställningsorten.
- b) Då de lämnar sin tjänst enligt artikel 47 i tjänsteföreskrifterna, från anställningsorten till ursprungsorten enligt punkt 4 i den här artikeln.
- c) Vid alla förflyttningar som innebär byte av anställningsort.

Vid en tjänstemans bortgång ska änkan och andra underhållsberättigade ha rätt till schablonersättning på samma villkor.

...

4. Tjänstemän[s] ursprungsort ska fastställas då de tillträder sin tjänst, varvid hänsyn i princip ska tas till rekryteringsorten eller, vid uttrycklig och motiverad begäran, till den ort där de har sina huvudsakliga intressen. Den ursprungsort som på detta sätt fastställs kan genom ett särskilt beslut av

tillsättningsmyndigheten ändras under tjänstgöringen eller när tjänsten lämnas. Så länge tjänstemannen är i tjänst ska dock ett sådant beslut fattas endast i undantagsfall och om tjänstemännen företer styrkande handlingar.

...”

- 13 I artikel 8 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna anges följande:

”1. Tjänstemän som har rätt till utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg ska, inom de begränsningar som anges i punkt 2 ha rätt till en årlig schablonmässig ersättning som motsvarar resekostnaderna från anställningsorten till ursprungsorten enligt artikel 7 för egen del och, om de har rätt till hushållstillägg, för sin maka och andra underhållsberättigade i den mening som avses i artikel 2.

...

2. ...

Om ursprungsorten i den mening som avses i artikel 7 är en ort utanför unionens medlemsstaters territorier eller utanför de länder och territorier som anges i bilaga II till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och Eftamedlemsstaternas territorier ska schablonersättningen beräknas på en kilometerersättning och det geografiska avståndet mellan tjänstemännens anställningsort och huvudstaden i den medlemsstat i vilken de är medborgare.

...

4. Punkterna 1, 2 och 3 i den här artikeln ska tillämpas på tjänstemän vilkas anställningsort ligger inom medlemsstaternas territorier. ...

Schablonersättningen ska beräknas på kostnaden för en flygresa i turistklass.”

- 14 Enligt artiklarna 22, 26 och 92 i anställningsvillkoren för övriga anställda är artiklarna 7 och 8 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna under vissa villkor tillämpliga på tillfälligt anställda och, analogt, på kontraktsanställda.

Bakgrund till tvisterna

- 15 Bakgrunden till tvisterna, såsom den beskrivs i punkterna 8–14 i den första överklagade domen och i punkterna 8–14 i den andra överklagade domen, kan sammanfattas enligt följande.
- 16 Klagandena i målen C-517/19 P och C-518/19 P är tjänstemän eller kontraktsanställda vid kommissionen eller rådet och tjänstgör i Belgien. Deras ursprungsort ligger utanför denna medlemsstats territorium. De har dubbelt medborgarskap, däribland belgiskt medborgarskap. Ingen av dem uppbär utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg.
- 17 Medan sökandena före ikraftträdandet av förordning nr 2013/2013 hade rätt till resdagar och ersättning för årliga resekostnader, har sökandena inte längre rätt till dessa förmåner från och med ikraftträdandet av denna förordning, eftersom de inte uppfyller det villkor som numera uppställs i artikel 7 i bilaga V och artikel 8 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, enligt vilket nämnda förmåner endast beviljas tjänstemän som har rätt till utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg.
- 18 Sökandena, som fick kännedom om dessa ändringar genom att ta del av deras personalakt, ingav klagomål till sina respektive institutioner i enlighet med artikel 91 i tjänsteföreskrifterna. Dessa klagomål avslogs.

Förfarandena vid tribunalen

- 19 Genom två ansökningar som inkom till Europeiska unionens personaldomstols kansli den 26 augusti 2014 och den 26 januari 2015 väckte klagandena i mål C-517/19 P talan i två mål, vilka registrerades under målnummer F-85/14 och F-13/15, och yrkade att de omtvistade besluten skulle ogiltigförklaras.
- 20 Genom ansökan som inkom till personaldomstolens kansli den 29 september 2014 väckte klagandena i mål C-518/19 P talan om ogiltigförklaring av de omtvistade besluten avseende dem. Målet registrerades under målnummer F-100/14. Nio av dessa sökande väckte, genom en annan ansökan som inkom till tribunalens kansli den 16 februari 2015, talan, registrerad under målnummer F-27/15, om ogiltigförklaring av besluten att inte längre bevilja dem ersättning för de årliga resekostnaderna.
- 21 Med tillämpning av artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2016/1192 av den 6 juli 2016 om överföring till Europeiska unionens tribunal av behörigheten att i första instans avgöra tvister mellan Europeiska unionen och dess anställda (EUT L 200, 2016, s. 137), överfördes dessa fyra mål till tribunalen i det skick de befann sig den 31 augusti 2016. De registrerades under nummer T-516/16, T-523/16, T-536/16 och T-542/16.

De överklagade domarna

- 22 Till stöd för sin respektive talan i första instans åberopade klagandena i målen C-517/19 P och C-518/19 P tre identiska grunder, genom vilka de gjorde gällande att artikel 7 i bilaga V och artikel 8 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna var rättsstridiga. Den första grunden avsåg att dessa bestämmelser var rättsstridiga till följd av ett "ifrågasättande av klagandenas ursprungsort". Den andra grunden avsåg att villkoret för beviljande av utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg var rättsstridigt. Den tredje grunden avsåg åsidosättande av proportionalitetsprincipen, rättssäkerhetsprincipen, principen om förvärvade rättigheter och principen om skydd för berättigade förväntningar samt rätten till respekt för familjelivet.
- 23 I den första och den andra överklagade domen fann tribunalen, av i huvudsak identiska skäl, att talan inte kunde vinna bifall på någon av de grunder som klagandena hade åberopat och ogillade talan.
- 24 Vad gäller den första grunden ansåg tribunalen i huvudsak att de ändringar som införts genom förordning nr 1023/2013 inte påverkade fastställandet av klagandenas ursprungsort, eftersom förordningen fortfarande hade verkningar, bland annat vad gäller transporter av avlidna till ursprungsorten vid dödsfall under tjänstgöringen och flyttning till ursprungsorten när tjänsten upphör (punkterna 49–54 i den första överklagade domen och punkterna 47–52 i den andra överklagade domen).
- 25 När det gäller den andra grunden, genom vilken klagandena kritiserade unionslagstiftaren för att ha villkorat ersättning för årliga resekostnader och beviljande av resdagar med rätten till utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg i strid med principen om likabehandling, fann tribunalen först och främst, med hänvisning till personaldomstolens dom av den 23 januari 2007, Chassagne/kommissionen (F-43/05, EU:F:2007:14, punkt 61), att fastställandet av villkor och förfaranden för beviljande av ersättning för sådana kostnader och beviljande av resdagar omfattas av ett område där unionslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässiga bedömningar (punkt 66 i den första överklagade domen och punkt 64 i den andra överklagade domen). Tribunalen underströk att på ett sådant område ska unionsdomstolen begränsa sig till att kontrollera, "vad gäller likhetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen, att den berörda institutionen inte har gjort en godtycklig eller uppenbart olämplig åtskillnad och, vad gäller proportionalitetsprincipen, om den vidtagna åtgärden inte är uppenbart olämplig i förhållande till målet med lagstiftningen" (punkt 67 i den första överklagade domen och punkt 65 i den andra överklagade domen).

- 26 Vad därefter gäller syftet med artikel 7 i bilaga V och artikel 8 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, erinrade tribunalen om att möjligheten för tjänstemannen att behålla personliga relationer med platsen för sina huvudsakliga intressen har blivit en allmän princip i regelverket som gäller unionens personal, samtidigt som den framhöll den omständigheten att unionslagstiftaren, för att uppnå detta syfte, hade haft för avsikt att modernisera och rationalisera reglerna om resdagar och ersättning för årliga resekostnader och koppla samman dessa regler med statusen som utlandsstationerad arbetstagare, för att göra dem enklare att tillämpa och mer transparenta (se punkterna 68 och 69 i den första överklagade domen och punkterna 66 och 67 i den andra överklagade domen).
- 27 Med hänsyn till detta syfte och det stora utrymme för skönsmässig bedömning som lagstiftaren har, framhöll tribunalen att situationen för tjänstemän och anställda som erhåller utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg inte kan jämföras med situationen för tjänstemän och övriga anställda som, i likhet med klagandena, har dubbelt medborgarskap, däribland medborgarskap i den stat där de är bosatta, även om deras ursprungsort inte är belägen där. Medan en tjänsteman eller anställd som inte blir medborgare i anställningsmedlemsstaten vittnar om en viss vilja att upprätthålla sin anknytning till sin ursprungsort, tyder den omständigheten att en tjänsteman eller anställd har ansökt om och erhållit medborgarskap i anställningsmedlemsstaten på att det finns äktenskapsband till denna stat eller åtminstone att han eller hon vill etablera centrum för sina huvudsakliga intressen där. Tribunalen drog härav slutsatsen att situationen för en utlandsstationerad och situationen för klagandena var två olika rättsliga situationer som motiverade en skillnad i behandling på grundval av presumtionen att en persons medborgarskap utgör ett starkt indicium på att det finns flera nära band mellan denna person och det land där han eller hon är medborgare (punkterna 71–73 i den första överklagade domen och punkterna 69–71 i den andra överklagade domen).
- 28 Tribunalen konstaterade dessutom att rätten till utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg även är beroende av att det fastställs att det föreligger faktiska omständigheter som är specifika för den berörde tjänstemannens situation med hänsyn till dennes ursprungsort och att en tjänsteman som är helt integrerad i anställningsstaten och som således inte beviljas utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg inte kan göra gällande att han har en närmare anknytning till sin ursprungsort än en tjänsteman som har rätt till utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg. Enligt tribunalen är det således inte tjänstemannens medborgarskap, vilket endast ger en anvisning om tjänstemannens anknytning till anställningsorten, utan den faktiska situationen som motiverar att ersättning beviljas, vilket således syftar till att avhjälpa faktiska ojämlikheter som uppkommer mellan tjänstemän som är integrerade i samhället i anställningsmedlemsstaten och tjänstemän som inte är det (punkt 73 i den första överklagade domen och punkt 71 i den andra överklagade domen).
- 29 Tribunalen fann slutligen att ”med hänsyn till systemets logik i dess helhet och med hänsyn till det stora utrymme för skönsmässig bedömning som lagstiftaren har, ska det anses att systemet, som innebär att rätten till utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg utgör ett villkor för beviljande av resdagar och årlig ersättning för resekostnader, varken är uppenbart olämpligt eller uppenbart oskäligt med hänsyn till dess syfte” och att ”den överklagade domen således inte innebar ett åsidosättande av principen om att den anställde ska ha möjlighet att upprätthålla en personlig relation med platsen för hans eller hennes huvudsakliga intressen eller av principen om likabehandling eller icke-diskriminering” (punkt 75 i den första överklagade domen och punkt 73 i den andra överklagade domen).
- 30 Vad gäller den tredje grunden, som bland annat avsåg åsidosättande av proportionalitetsprincipen, fann tribunalen att det inte kunde hävdas att lagstiftaren, vid utövandet av sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning, hade infört åtgärder som var uppenbart oproportionerliga i förhållande till det eftersträlvade syftet (punkt 86 i den första överklagade domen och punkt 84 i den andra överklagade domen).

- 31 Tribunalen fann särskilt att det, mot bakgrund av det syfte som det erinras om i skäl 24 i förordning nr 1023/2013, var helt proportionerligt att föreskriva att en anställd som är medborgare i anställningsmedlemsstaten inte i egentlig mening kan betraktas som utlandsstationerad och att de nya bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna dessutom gjorde det möjligt för klagandena dels att behålla en anknytning till deras ursprungsort, eftersom fastställandet av anställningsorten inte ändrades till följd av införandet av dessa bestämmelser, dels att behålla en anknytning till den medlemsstat där de är medborgare och med vilken anknytningen anses vara starkare (punkt 82 i den första överklagade domen och punkt 80 i den andra överklagade domen).
- 32 Mot bakgrund av skälen 2 och 12 i förordning nr 1023/2013, enligt vilka det ankommer på lagstiftaren att vid rekrytering av högkvalificerad personal välja denna "över största möjliga geografiska område bland medborgare i medlemsstaterna" och "säkerställa kostnadseffektivitet", framhöll tribunalen att lagstiftaren, inom ramen för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning, hade beslutat att begränsa ersättningen för årliga resekostnader till förmån för de anställda som "hade störst behov", det vill säga de "som var utlandsstationerade och mindre integrerade i anställningsmedlemsstaten, så att de kan behålla anknytningen till den medlemsstat där de är medborgare och således med den medlemsstat som de har starkast anknytning till" (punkt 84 i den första överklagade domen och punkt 82 i den andra överklagade domen).
- 33 Slutligen erinrade tribunalen, med hänvisning till punkt 14 i domen av den 16 oktober 1980, Hochstrass/domstolen (147/79, EU:C:1980:238), om att lagstiftaren, även om det i vissa situationer uppkommer tillfälliga olägenheter vid införandet av allmänna och abstrakta bestämmelser, inte kan kritiseras för att ha gjort en kategorisering, eftersom denna kategorisering inte till sin natur är diskriminerande med hänsyn till det eftersträfvade syftet (punkt 85 i den första överklagade domen och punkt 83 i den andra överklagade domen).

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

- 34 Klagandena i mål C-517/19 P har yrkat att domstolen ska
- upphäva den första överklagade domen,
 - ogiltigförklara de omtvistade besluten i den del de berör dem, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 35 Kommissionen har yrkat att domstolen ska
- ogilla överklagandet, och
 - förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.
- 36 Även Europaparlamentet och rådet, vilka i egenskap av intervenienter i första instans har inkommit med svarsskrivelse i enlighet med artikel 172 i domstolens rättegångsregler, har yrkat att överklagandet ska ogillas och att klagandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.
- 37 Klagandena i mål C-518/19 P har yrkat att domstolen ska
- upphäva den andra överklagade domen,
 - ogiltigförklara de omtvistade besluten i den del de berör dem, och
 - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

38 Rådet har yrkat att domstolen ska

- ogilla överklagandet, och
- förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.

39 Även parlamentet, som i egenskap av intervenient i första instans har inkommit med svarsskrivelse i enlighet med artikel 172 i rättegångsreglerna, har yrkat att överklagandet ska ogillas och att klagandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

40 I enlighet med artikel 54.2 i domstolens rättegångsregler beslutade domstolens ordförande den 1 oktober 2019 att förena målen C-517/19 P och C-518/19 P vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av överklagandena

41 Klagandena i målen C-517/19 P och C-518/19 P har anfört tre identiska grunder till stöd för sina respektive överklaganden. Den första grunden avser felaktig rättstillämpning vid fastställandet av domstolsprövningens omfattning. Den andra grunden avser åsidosättande av principen om likabehandling och av jämförbarhetsbegreppet avseende sistnämnda princip. Den tredje grunden avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

42 Även om den tredje grunden, i likhet med den andra grunden, i ansökan har en mer allmän rubrik avseende åsidosättande av likabehandlingsprincipen, framgår det såväl av de argument som anförts till stöd för den tredje grunden som av den bilaga till ansökan som innehåller en sammanfattning av sökandenas grunder att den tredje grunden endast avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen och inte åsidosättande av likabehandlingsprincipen.

Den första grunden

Parternas argument

43 Klagandena har gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den begränsade sin prövning av lagenligheten av förordning nr 1023/2013 med avseende på principen om likabehandling till en kontroll av huruvida åtgärderna i fråga var "godtyckliga" eller "uppenbart" olämpliga i förhållande till det eftersträlvade målet med de aktuella åtgärderna. De har i detta avseende preciserat att det var fel av tribunalen att i punkt 67 i den första överklagade domen och i punkt 65 i den andra överklagade domen slå fast att den var tvungen att begränsa sig till att göra en sådan begränsad prövning på de områden där lagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning.

44 Enligt klagandena saknar den omständigheten att lagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning betydelse för prövningen av huruvida bestämmelserna i förordning nr 1023/2013 om beviljande av resdagar och ersättning för årliga resekostnader är förenliga med likabehandlingsprincipen.

45 Eftersom likabehandling är en allmän princip som är tillämplig på Europeiska unionens personal, är unionslagstiftaren skyldig att under alla omständigheter iaktta denna princip under den fullständiga lagenlighetsprövning som unionsdomstolen ska göra.

- 46 Klagandena har tillagt att förevarande mål skiljer sig från det mål som gav upphov till personaldomstolens dom av den 23 januari 2007, Chassagne/kommissionen (F-43/05, EU:F:2007:14), på vilken tribunalen grundade sitt resonemang i de överklagade domarna. Medan det i det sistnämnda målet endast var fråga om huruvida ändringen av villkoren för ersättning för årliga resekostnader var lagenlig, rörde de förevarande målen själva innehållet i rätten till sådan ersättning.
- 47 Tribunalen visade slutligen, genom att placera lagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning ovanför principen om likabehandling, prov på en "omotiverad hänsyn" i förhållande till detta utrymme för skönsmässig bedömning, vilket har haft ett avgörande inflytande på utgången av tvisterna. Klagandena har i detta avseende påpekat att det var i "mycket allmänna ordalag" som tribunalen slog fast att förordning nr 1023/2013, med hänsyn till "logiken i systemet som helhet" och "lagstiftarens stora utrymme för skönsmässig bedömning", inte var "uppenbart" oförenlig med den allmänna principen om likabehandling med hänsyn till dess syfte.
- 48 Kommissionen har i mål C-517/19 P, liksom rådet och parlamentet i målen C-517/19 P och C-518/19 P, yrkat att överklagandet ska ogillas såvitt avser den första grunden.

Domstolens bedömning

- 49 Det ska erinras om att det följer av domstolens rättspraxis att det rättsliga bandet mellan tjänstemännen och administrationen regleras i tjänsteföreskrifterna och inte i avtal. Följaktligen kan tjänstemännens rättigheter och skyldigheter när som helst ändras av lagstiftaren, förutsatt att de krav som följer av unionsrätten iakttas (dom av den 22 december 2008, Centeno Mediavilla m.fl./kommissionen, C-443/07 P, EU:C:2008:767, punkt 60, och dom av den 4 mars 2010, Angé Serrano m.fl./parlamentet, C-496/08 P, EU:C:2010:116, punkt 82).
- 50 Detsamma gäller kontraktsanställda med avseende på de bestämmelser i tjänsteföreskrifterna som är analogt tillämpliga på dem.
- 51 Bland dessa krav återfinns principen om likabehandling, som slås fast i artikel 20 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2008, Centeno Mediavilla m.fl./kommissionen, C-443/07 P, EU:C:2008:767, punkt 78, och dom av den 4 mars 2010, Angé Serrano m.fl./parlamentet, C-496/08 P, EU:C:2010:116, punkt 100).
- 52 Enligt fast rättspraxis innebär denna princip att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (dom av den 17 juli 2008, Campoli/kommissionen, C-71/07 P, EU:C:2008:424, punkt 50, dom av den 19 december 2019, HK/kommissionen, C-460/18 P, EU:C:2019:1119, punkt 66, och dom av den 8 september 2020, kommissionen och rådet/Carreras Sequeros m.fl., C-119/19 P och C-126/19 P, EU:C:2020:676, punkt 137).
- 53 Det följer vidare av domstolens praxis att när det föreligger sådana regler i tjänsteföreskrifterna som är aktuella i förevarande fall, och med beaktande av unionslagstiftarens stora utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende, åsidosätts principen om likabehandling endast när lagstiftaren gör en åtskillnad som är godtycklig eller uppenbart olämplig i förhållande till det mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juli 1983, Ferrario m.fl./kommissionen, 152/81, 158/81, 162/81, 166/81, 170/81, 173/81, 175/81, 177/81–179/81, 182/81 och 186/81, EU:C:1983:208, punkt 13, dom av den 17 juli 2008, Campoli/kommissionen, C-71/07 P, EU:C:2008:424, punkt 64, dom av den 15 april 2010, Gualtieri/kommissionen, C-485/08 P, EU:C:2010:188, punkt 72, och dom av den 19 december 2019, HK/kommissionen, C-460/18 P, EU:C:2019:1119, punkt 85).

- 54 Mot bakgrund av denna rättspraxis gjorde tribunalen följaktligen inte en felaktig rättstillämpning när den, i punkt 67 i den första överklagade domen och i punkt 65 i den andra överklagade domen, slog fast att den skulle begränsa sig till att mot bakgrund av principen om likabehandling kontrollera huruvida lagstiftaren, genom att anta de omtvistade bestämmelserna i förordning nr 1023/2013, inte hade gjort en godtycklig eller uppenbart olämplig åtskillnad.
- 55 Vad gäller argumentet att tribunalen, i punkt 75 i den första överklagade domen och i punkt 73 i den andra överklagade domen, i mycket allmänna ordalag, slog fast att förordning nr 1023/2013, med beaktande av ”logiken i systemet som helhet” och ”lagstiftarens stora utrymme för skönsmässig bedömning”, med hänsyn till sitt syfte inte var ”uppenbart” oförenlig med den allmänna principen om likabehandling, konstaterar domstolen att detta argument grundar sig på en felaktig tolkning av nämnda domar och att det följaktligen är uppenbart att det inte kan godtas.
- 56 Det var nämligen först efter att i punkterna 65–74 i den första överklagade domen och i punkterna 63–72 i den andra överklagade domen ha konstaterat, i enlighet med den rättspraxis som avses i punkt 53 i förevarande dom, att de tjänstemän och anställda som hade rätt till utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg inte befann sig i en situation som var jämförbar med klagandenas situation som tribunalen slog fast att den omständigheten att det för rätt till resdagar och ersättning för årliga resekostnader, som föreskrivs i artikel 7 i bilaga V och i artikel 8 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, krävs att personen i fråga har rätt till utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg inte var uppenbart olämplig med beaktande av syftet med dessa bestämmelser och således inte utgjorde ett åsidosättande av principen om likabehandling.
- 57 Av det ovan anförda följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden.

Den andra grunden

Parternas argument

- 58 Genom den andra grunden, som riktar sig mot punkterna 70–73 i den första överklagade domen och mot punkterna 68–71 i den andra överklagade domen, har klagandena gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den fann att situationen för tjänstemän och anställda som inte har rätt till utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg inte är jämförbar med situationen för tjänstemän och anställda som har rätt till ett sådant tillägg, trots att de förstnämnda, liksom de sistnämnda, har en annan anställningsort än ursprungsorten.
- 59 Klagandena har i detta avseende hävdade att bedömningen av huruvida olika situationer är jämförbara ska ske med beaktande av föremålet för och syftet med den rättsakt genom vilken åtskillnaden införs samt principerna och ändamålen på det område som rättsakten hör till. Enligt förordning nr 1023/2013 skulle emellertid en tjänstemans eller en anställds rätt att upprätthålla personliga relationer med sin ursprungsort vara beroende av graden av integration på anställningsorten, trots att artikel 7 i bilaga V och artikel 8 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, såsom tribunalen konstaterade i punkt 68 i den första överklagade domen och i punkt 66 i den andra överklagade domen, fortfarande har samma syfte och samma ändamål, nämligen att göra det möjligt för tjänstemän och anställda, liksom för personer som de har försörjningsansvar för, att minst en gång per år resa till ursprungsorten för att där upprätthålla sin familjeanknytning och sociala och kulturella anknytning. En sådan möjlighet har för övrigt, såsom tribunalen också erinrade om i de överklagade domarna, blivit en allmän princip i det regelverk som gäller för unionens personal.
- 60 Med hänsyn till ändamålet och syftet med de aktuella bestämmelserna i förordning nr 1023/2013, anser klagandena följaktligen att alla tjänstemän och övriga anställda i unionen vars ursprungsort är belägna i en annan stat än den där de tjänstgör befinner sig i en jämförbar situation, oberoende av om

de erhåller utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg. Genom att föreskriva att endast tjänstemän och anställda som uppbär ett sådant tillägg kan ha rätt till resdagar och ersättning för årliga resekostnader gör lagstiftaren således dessa fördelar beroende av graden av integration av dessa tjänstemän och anställda på anställningsorten, det vill säga ett subjektivt kriterium.

- 61 Klagandena har gjort gällande att fastställandet av en tjänstemans eller anställds ursprungsort utanför den stats territorium där anställningsorten ligger inte har någon inverkan på dennes rätt till utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg och vice versa. Enligt klagandena hänför sig nämligen fastställandet av en tjänstemans eller anställds ursprungsort och beviljandet av utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg till olika behov och intressen.
- 62 Tribunalen gjorde således fel när den, i punkterna 71 och 73 i den första överklagade domen och i punkterna 69 och 71 i den andra överklagade domen, presumerade att en tjänsteman eller en anställd som inte erhåller något utlandstillägg på grund av att denne, under den femårsperiod som löpte ut sex månader innan han tillträdde sin tjänst, bodde eller utövade sin huvudsakliga yrkesverksamhet i den stat där anställningsorten ligger, har haft för avsikt att bryta banden med sin ursprungsort genom att flytta sina huvudsakliga intressen till anställningsorten. På samma sätt innebär inte en tjänstemans eller anställds förvärv av medborgarskap i den stat där anställningsorten är belägen att tjänstemannen eller den anställda har haft för avsikt att flytta centrum för sina intressen och bryta familjebanden och de ekonomiska banden med ursprungsorten.
- 63 Kommissionen har i mål C-517/19 P, liksom rådet och parlamentet i målen C-517/19 P och C-518/19 P, yrkat att överklagandet ska ogillas såvitt avser den andra grunden.

Domstolens bedömning

- 64 Såsom anges i punkt 52 i förevarande dom innebär likabehandlingsprincipen att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling.
- 65 Enligt fast rättspraxis ska, vid bedömningen av huruvida nämnda princip har åsidosatts, hänsyn bland annat tas till föremålet för och syftet med den bestämmelse som påstås strida mot denna princip (dom av den 6 september 2018, Piessevaux/rådet, C-454/17 P, ej publicerad, EU:C:2018:680, punkt 79 och där angiven rättspraxis).
- 66 Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 61 i sitt förslag till avgörande har föremålet för och syftet med artikel 7 i bilaga V och artikel 8 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna i huvudsak förblivit oförändrade när tjänsteföreskrifterna, i dess lydelse enligt förordning nr 1023/2013, trädde i kraft, eftersom dessa bestämmelser fortfarande syftar till att ge tjänstemannen och de personer som han eller hon har försörjningsansvar för möjlighet att minst en gång per år resa till ursprungsorten för att där upprätthålla sina familjeband och sociala och kulturella band, med preciseringen att denna ort, enligt artikel 7.4 i bilaga VII, ska fastställas då tjänstemannen tillträder sin tjänst, varvid hänsyn i princip ska tas till rekryteringsorten eller, vid uttrycklig och motiverad begäran, till den ort där tjänstemannen har sina huvudsakliga intressen.
- 67 Såsom framgår av skäl 24 i förordning nr 1023/2013 har unionslagstiftaren, genom att göra ändringar i artikel 7 i bilaga V och artikel 8 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, i samband med reformen av tjänsteföreskrifterna för tjänstemän och anställningsvillkoren för övriga anställda i unionen, velat modernisera och rationalisera reglerna om resdagar och ersättning för årliga resekostnader genom att koppla dem till ställningen som utlandsstationerad, så att deras tillämpning blir enklare och mer transparent. Detta specifika mål ingår dessutom i ett mer allmänt mål som, såsom framgår av skälen 2 och 12 i förordningen, består i att säkerställa kostnadseffektivitet i ett socioekonomiskt sammanhang i Europa som kräver en sanering av de offentliga finanserna och en särskild ansträngning av varje

offentlig förvaltning och dess personal för att förbättra ändamålsenligheten och effektiviteten, samtidigt som målet att säkerställa rekrytering av god kvalitet med största möjliga geografiska underlag upprätthålls.

- 68 I samband med antagandet av förordning nr 1023/2013 valde lagstiftaren att knyta rätten till resdagar och till ersättning för årliga resekostnader till ”ställningen som utlandsstationerad” i vid mening, det vill säga att endast ge denna rätt till tjänstemän och övriga anställda som uppfyller villkoren i artikel 4 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna för erhållande av utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg, i syfte att bättre rikta dessa åtgärder och begränsa förmånen av dessa åtgärder till dem som har störst behov av dem med hänsyn till ställningen som utlandsstationerad.
- 69 Domstolen erinrar i detta hänseende om att syftet med utlandstillägget är att kompensera för de särskilda utgifter och nackdelar som följer av att tjänstgöra vid unionsinstitutionerna för de tjänstemän som på grund av denna tjänstgöring är tvungna att flytta från den stat där de är bosatta till anställningsstaten och integrera sig i en ny miljö. Begreppet utlandsstationerad beror även på tjänstemannens subjektiva situation, det vill säga graden av integration i den nya miljön till följd av exempelvis tjänstemannens varaktiga bosättning eller utövande av en huvudsaklig yrkesverksamhet. Syftet med att bevilja utlandstillägg är således att avhjälpa faktiska ojämlikheter som uppkommer mellan tjänstemän som är integrerade i samhället i den stat där anställningsorten ligger och tjänstemän som inte är det (dom av den 24 januari 2008, Adam/kommissionen, C-211/06 P, EU:C:2008:34, punkterna 38 och 39 och där angiven rättspraxis).
- 70 Vidare beviljas särskilt utlandstillägg med tillämpning av artikel 4.2 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna till en tjänsteman som inte uppfyller villkoren för att erhålla utlandstillägg, när han eller hon inte är och aldrig varit medborgare i den stat inom vars territorium anställningsorten ligger. Detta tillägg är således avsett att kompensera för de nackdelar som tjänstemän drabbas av på grund av sin utlandsstationering, det vill säga ett visst antal olägenheter, såväl rättsliga som faktiska, med avseende på medborgarskap, familjesituation, utbildning, kultur och politik, som medborgarna i denna stat inte drabbas av (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 oktober 1980, Hochstrass/domstolen, 147/79, EU:C:1980:238, punkt 12).
- 71 Det följer av det ovan anförda att det i artikel 4 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna fastställs objektiva kriterier enligt vilka de ersättningar som föreskrivs där endast beviljas tjänstemän som i princip inte eller endast i ringa omfattning är integrerade i samhället i anställningsmedlemsstaten, och som gör det möjligt att anta att de tjänstemän som inte uppfyller villkoren för att erhålla dessa ersättningar är så integrerade i anställningsmedlemsstaten att de inte utsätts för de nackdelar som nämns i punkterna 69 och 70 i denna dom.
- 72 Även om deras ursprungsort inte har fastställts i den stat där anställningsorten ligger, har tjänstemän och övriga anställda, såsom klagandena, som inte uppfyller villkoren för att beviljas utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg, således en närmare anknytning till denna stat än de tjänstemän och övriga anställda som uppfyller nämnda villkor, vilka, såsom tribunalen påpekade i punkt 70 i den första överklagade domen och i punkt 68 i den andra överklagade domen, vid en första anblick inte har någon anknytning till anställningsorten, eftersom de inte är eller har varit medborgare i anställningsmedlemsstaten och inte är eller har varit, åtminstone inte under en längre period, bosatta eller yrkesverksamma i den staten.
- 73 Såsom tribunalen med rätta slog fast i punkt 73 i den första överklagade domen och i punkt 71 i den andra överklagade domen kan tjänstemän och övriga anställda, såsom klagandena, inte göra gällande att de har en närmare anknytning till ursprungsorten än tjänstemän eller övriga anställda som har rätt till utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg. Sådana tjänstemän eller övriga anställda är nämligen de som är minst integrerade på anställningsorten och har därmed det största behovet av att upprätthålla anknytningen till sin ursprungsort.

- 74 Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den i punkt 71 i den första överklagade domen och i punkt 69 i den andra överklagade domen fann att tjänstemän och anställda som erhåller utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg inte befinner sig i en situation som är jämförbar med klagandenas situation.
- 75 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

Den tredje grunden

Parternas argument

- 76 Klagandena har som tredje grund gjort gällande att tribunalen, i punkterna 69 och 80–86 i den första överklagade domen och i punkterna 67 och 78–84 i den andra överklagade domen, gjorde en felaktig bedömning av syftet med och proportionaliteten av artikel 7 i bilaga V och artikel 8 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna.
- 77 De har påpekat att i motsats till vad tribunalen konstaterade i punkt 69 i den första överklagade domen och i punkt 67 i den andra överklagade domen att systemet enligt förordning nr 1023/2013 är mindre enkelt att tillämpa och mindre transparent än det system som gällde innan denna förordning trädde i kraft. Medan det i det sistnämnda systemet föreskrevs att varje tjänsteman eller övrig anställd vars ursprungsort var belägen på en annan ort än anställningsorten skulle få ersättning för årliga resekostnader, varierar rätten till ersättning numera beroende på den ifrågavarande tjänstemannens eller övriga anställdes medborgarskap, ursprungsort, anställningsort och graden av integration i tjänstgöringsorten. Tribunalen förväxlade således begreppen utlandsstationerad och ursprungsort, vilket ledde till att det skapades uppenbart och rent godtyckliga situationer, eftersom ersättningen inte hade något samband med avståndet mellan ursprungsorten och anställningsorten.
- 78 Sökandena har i detta avseende nämnt ett exempel på två av dem som har sin fastställda ursprungsort i Peru respektive Brasilien. De har förklarat att för det fall de tjänstgör vid en av unionens delegationer i Sydamerika, ersätts deras årliga resekostnader på grundval av avståndet mellan deras anställningsort och huvudstaden i den medlemsstat där de är medborgare, det vill säga Bryssel (Belgien). Det återbetalade beloppet skulle då vara större än det belopp som enligt de gamla tjänsteföreskrifterna skulle ha beräknats på grundval av avståndet mellan deras anställningsort och deras ursprungsort, eftersom dessa två orter är belägna på den sydamerikanska kontinenten.
- 79 På samma sätt har klagandena nämnt exemplet med en annan av dem, vars ursprungsort är belägen i Marocko. De har anført att om han tjänstgör vid Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet (EUIPO) i Alicante (Spanien) eller vid Institutet för framtidsstudier vid kommissionens gemensamma forskningscentrum (JRC) i Sevilla (Spanien), beräknas ersättningen för de årliga resekostnaderna på grundval av avståndet mellan anställningsorten och Bryssel, det vill säga cirka 1 800 km, medan Rabat (Marocko) är beläget mindre än 1 000 km från Alicante eller Sevilla.
- 80 Klagandena har vidare påpekat att denna argumentation underkändes av tribunalen genom en otillräcklig och kortfattad motivering i punkt 85 i den första överklagade domen och i punkt 83 i den andra överklagade domen, där tribunalen begränsade sig till att kvalificera dessa situationer som "tillfälliga olägenheter", med hänvisning till domen av den 16 oktober 1980, Hochstrass/domstolen (147/79, EU:C:1980:238).
- 81 Klagandena har också gjort gällande att förordning nr 1023/2013 inte heller är ägnad att uppnå det påstådda målet, vilket, såsom tribunalen påpekade i punkt 84 i den första överklagade domen och i punkt 82 i den andra överklagade domen, består i att rätten till ersättning för årliga resekostnader förbehålls de tjänstemän och övriga anställda som har "störst behov" av dem, det vill säga de som är "utlandsstationerade".

- 82 Klagandena har i detta avseende framhållit att en tjänsteman eller annan anställd vars ursprungsort ligger utanför unionen och som uppbär utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg inte har rätt till ersättning för sina årliga resekostnader om anställningsorten är belägen mindre än 200 kilometer från huvudstaden i den medlemsstat där han eller hon är medborgare, även om han eller hon enligt unionslagstiftarens synsätt tillhör de som har störst behov av sådan ersättning.
- 83 Kommissionen har i mål C-517/19 P, liksom rådet och parlamentet i målen C-517/19 P och C-518/19 P, yrkat att överklagandet ska ogillas såvitt avser den tredje grunden.

Domstolens bedömning

- 84 Enligt fast rättspraxis ingår proportionalitetsprincipen bland de allmänna principerna i unionsrätten och kräver att de medel som föreskrivs i en unionsbestämmelse är ägnade att säkerställa att de legitima mål som eftersträvas med den berörda lagstiftningen uppnås och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 76 och där angiven rättspraxis).
- 85 Vad gäller domstolsprövningen av att dessa villkor är uppfyllda har det redan konstaterats i punkt 53 i förevarande dom att unionslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det finns bestämmelser i tjänsteföreskrifterna som de nu aktuella.
- 86 Det handlar således inte om att avgöra huruvida en åtgärd som har vidtagits på ett sådant område var den enda möjliga åtgärden eller den bästa möjliga åtgärden. Det är endast om åtgärden är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som de behöriga institutionerna eftersträvar som åtgärdens laglighet kan påverkas (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 77 och där angiven rättspraxis).
- 87 Såsom har påpekats i punkt 67 ovan framgår det i förevarande fall av skäl 24 i förordning nr 1023/2013 att unionslagstiftaren, i samband med reformen av tjänsteföreskrifterna för tjänstemän och anställningsvillkoren för övriga anställda i unionen, önskade modernisera och rationalisera reglerna om resdagar och ersättning för årliga resekostnader genom att knyta dem till ställningen som utlandsstationerad för att göra deras tillämpning enklare och mer transparent.
- 88 Klagandena har i detta avseende hävdatt att dessa bestämmelser, i motsats till vad tribunalen konstaterade i punkt 84 i den första överklagade domen och i punkt 82 i den andra överklagade domen, inte uppfyller detta syfte. Det system som föregick reformen genom förordning nr 1023/2013 var nämligen enklare att tillämpa och mer transparent, eftersom beviljandet av resdagar och ersättningen för årliga resekostnader enligt det nya systemet beror på ett stort antal olika kriterier, vilka nämns i punkt 77 i förevarande dom.
- 89 En sådan invändning kan emellertid inte godtas. Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 78 i sitt förslag till avgörande ska nämligen artikel 7 i bilaga V och artikel 8 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, som rör de aktuella förmånerna, tolkas mot bakgrund av artikel 4 i tjänsteföreskrifterna, som rör utlandstillägg och särskilt utlandstillägg. Sistnämnda bestämmelse är tillämplig på grundval av objektiva kriterier och är tillräckligt precist och klart formulerad, vilket säkerställer att de förstnämnda bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna tillämpas på ett enkelt och transparent sätt i enlighet med lagstiftarens syfte som anges i skäl 24 i förordning nr 1023/2013.
- 90 När det gäller de situationer som klagandena har hänvisat till och som beskrivs i punkterna 78 och 79 ovan, konstaterar domstolen att dessa situationer är av hypotetisk eller teoretisk karaktär, eftersom klagandena inte har påstått att vissa av dem har varit placerade i en av unionens delegationer i Sydamerika, vid EUIPO i Alicante eller vid Institutet för framtidsstudier vid JRC i Sevilla.

- 91 Det framgår emellertid av rättspraxis att en tjänsteman eller annan anställd inte har rätt att föra talan i lagstiftningens eller institutionernas intresse och till stöd för en talan endast kan åberopa omständigheter som berör honom eller henne personligen (beslut av den 8 mars 2007, Strack/kommissionen, C-237/06 P, EU:C:2007:156, punkt 64 och där angiven rättspraxis).
- 92 Vad för det andra gäller klagandenas argument, som återges i punkt 81 i förevarande dom, att förordning nr 1023/2013 inte är lämpad för att uppnå målet att begränsa rätten till ersättning för årliga resekostnader till tjänstemän och övriga anställda som har ”störst behov”, det vill säga de som är ”utlandsstationerade”, ska det understrykas, såsom det har erinrats om i punkt 67 i förevarande dom, att målet att modernisera och rationalisera bland annat reglerna om resdagar och ersättning för årliga resekostnader genom att knyta dem till ställningen som utlandsstationerad, ingår i ett mer allmänt mål som består i att säkerställa kostnadseffektivitet i ett socioekonomiskt sammanhang i Europa som kräver en sanering av de offentliga finanserna och en särskild ansträngning av varje offentlig förvaltning och dess personal för att förbättra ändamålsenligheten och effektiviteten, samtidigt som målet att säkerställa rekrytering av god kvalitet med största möjliga geografiska underlag upprätthålls.
- 93 Begränsningen av ersättningen för årliga resekostnader till att endast avse tjänstemän och övriga anställda som har rätt till utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg, det vill säga de som är minst integrerade i det land där de tjänstgör och som av den anledningen har störst behov av att upprätthålla anknytningen till deras ursprungsort, är ägnad att bidra till att uppnå det mer allmänna mål som lagstiftaren eftersträvar, vilket det erinras om i föregående punkt, nämligen att säkerställa kostnadseffektivitet i unionens offentliga förvaltning, samtidigt som rekrytering av god kvalitet med största möjliga geografiska underlag upprätthålls.
- 94 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 77 i sitt förslag till avgörande är det nämligen inom ramen för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning som lagstiftaren, bland de olika möjliga lösningarna, har valt att begränsa antalet personer som kan komma i åtnjutande av de aktuella förmånerna genom att utesluta kategorin tjänstemän och övriga anställda, som klagandena tillhör, vars anknytning till ursprungsorten är mindre stark.
- 95 Tribunalen gjorde följaktligen en riktig bedömning när den, i punkt 86 i den första överklagade domen och i punkt 84 i den andra överklagade domen, slog fast att det inte kunde anses att lagstiftaren, vid utövandet av sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning, införde åtgärder som var uppenbart oproportionerliga i förhållande till det eftersträfvade målet.
- 96 Denna slutsats påverkas inte av den situation som klagandena har hänvisat till och som beskrivs i punkt 82 i förevarande dom.
- 97 En sådan situation, som förutsätter en rätt till utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg, är nämligen av hypotetisk eller teoretisk karaktär, eftersom ingen av klagandena har rätt till ett sådant tillägg.
- 98 Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.
- 99 Mot bakgrund av det ovan anförda ska överklagandena ogillas.

Rättegångskostnader

- 100 Enligt artikel 184.2 i rättegångsreglerna ska domstolen, när överklagandet inte vinner bifall, besluta om rättegångskostnaderna.
- 101 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som är tillämplig på mål om överklagande enligt artikel 184.1, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. När en intervenient i första instans, som inte själv har överklagat domen, deltar i förfarandet vid domstolen, kan domstolen

enligt artikel 184.4 i rättegångsreglerna besluta att denna part ska bära sina rättegångskostnader. Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i dessa regler också ska tillämpas i mål om överklagande, ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.

- 102 Vad gäller mål C-517/19 P har kommissionen yrkat att klagandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom klagandena har tappat målet, ska de bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.
- 103 Parlamentet och rådet ska, i egenskap av intervenienter vid tribunalen, var och en bära sina rättegångskostnader.
- 104 Vad gäller mål C-518/19 P har rådet yrkat att klagandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom klagandena har tappat målet, ska de bära sina rättegångskostnader och ersätta rådets rättegångskostnader.
- 105 Parlamentet ska, i egenskap av intervenient vid tribunalen, bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

- 1) **Överklagandena i målen C-517/19 P och C-518/19 P avslås.**
- 2) **Maria Alvarez 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 och Hassan Orfe El ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader i mål C-517/19 P.**
- 3) **Jakov Ardalic, Christian Stouraitis, Abdelhamid Azbair, Abdel Bouzani, Bob Kitenge Ya Musenga, El Miloud Sadiki, Cam Tran Thi, Liliana Bicanova, Monica Brunetto, Claudia Istoc, Sylvie Jamet och Despina Kanellou ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska unionens råds rättegångskostnader i mål C-518/19 P.**
- 4) **Europeiska unionens råd ska bära sina rättegångskostnader i mål C-517/19 P.**
- 5) **Europaparlamentet ska bära sina rättegångskostnader i målen C-517/19 P och C-518/19 P.**

Underskrifter