Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tiende Afdeling)

12. februar 2025 *

»Personalesag – ansatte i EU-Udenrigstjenesten – løn – familietillæg – uddannelsestillæg – artikel 15 i bilag X til vedtægten – ansøgning om godtgørelse af udgifter til vuggestuer og af skoleudgifter – afgørelse om afslag«

I sag T-17/24,

UL og de øvrige sagsøgere, hvis navne er opført i bilaget [1], ved advokaterne A. Guillerme, T. Bontinck og F. Patuelli,

sagsøgere,

mod

Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) ved R. Coesme, S. Falek og T. Payan, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

RETTEN (Tiende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, O. Porchia, og dommerne M. Jaeger og L. Madise (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig H. Eriksson,

på grundlag af den skriftlige forhandling

efter retsmødet den 15. oktober 2024,

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

[1] – Listen over de øvrige sagsøgere er kun vedlagt som bilag til den version, der er forkyndt for parterne og de adressater, der er omhandlet i artikel 55 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol.

Dom[2]

1 Med deres søgsmål støttet på artikel 270 TEUF har sagsøgerne, UL og de seks andre fysiske personer, hvis navne fremgår af bilaget, nedlagt påstand dels om annullation af de afgørelser truffet af Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten), der er indeholdt i de e-mails af 15. februar, af 23. marts, af 27. april og af 2., 5. og 8. maj 2023 (herefter »de anfægtede afgørelser«), som blev fremsendt til dem som svar på deres ansøgninger vedrørende størrelsen af det tillæg, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, i bilag VII til vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«) for børn, over for hvem der består forsørgerpligt, og som er under fem år gamle (herefter »tillæg A«), dels om anerkendelse af deres ret til, for deres børn, som er under fem år gamle, at oppebære dette tillæg på et beløb, der beregnes ifølge de nærmere regler, der er fastsat i artikel 15 i bilag X til vedtægten og under hensyntagen til de særlige omstændigheder, der kendetegner deres situation.

Tvistens baggrund

2 Sagsøgerne er tjenestemænd og øvrige ansatte ved EU-Udenrigstjenesten og gør tjeneste i De Forenede Stater og i Det Forenede Kongerige. De indgav ansøgninger vedrørende størrelsen af det tillæg A, som de kunne gøre krav på for deres børn under fem år. Ved de anfægtede afgørelser besvarede EU-Udenrigstjenesten disse ansøgninger.

3 Sagsøgerne indgav klager i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2, idet de i det væsentlige gjorde gældende, at størrelsen af tillæg A skulle beregnes efter de nærmere regler i artikel 15 i bilag X til vedtægten. Disse klager blev afslået ved afgørelser af 29. september 2023.

4 I afgørelserne om afslag på klagerne anførte EU-Udenrigstjenesten bl.a., at artikel 15 i bilag X til vedtægten for tjenestemænd og øvrige ansatte, der gør tjeneste i et tredjeland, fastsætter en særlig ordning, der udelukkende vedrører størrelsen af det uddannelsestillæg, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i bilag VII til vedtægten for børn, der er forsørgerpligt over for, og som er mindst fem år gamle (herefter »tillæg B«), og ikke størrelsen af tillæg A. Ifølge EU-Udenrigstjenesten er institutionerne således i tilfælde af tjenestemænd og øvrige ansatte, hvis børn er under fem år, kun retligt forpligtede til at udbetale tillæg A på de betingelser, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, i bilag VII til vedtægten.

5 Det præciseres i afgørelserne om afslag på klagerne, at EU-Udenrigstjenesten, idet den gjorde brug af sin institutionelle autonomi, ikke desto mindre besluttede at anvende artikel 15 i bilag X til vedtægten »analogt« på tjenestemænd og øvrige ansatte, der gør tjeneste i et tredjeland og hvis børn er mellem tre og fem år. Ifølge denne tilgang, der kvalificeres som »meget generøs«, modtager de berørte tjenestemænd og øvrige ansatte ud over tillæg A en fordel, som EU-Udenrigstjenesten har benævnt »institutionelt godtgørelsestillæg« (herefter »det institutionelle tillæg«). I denne forbindelse kan tjenestemænd og øvrige ansatte, der gør tjeneste i et tredjeland, få godtgjort de udgifter, der er afholdt i forbindelse med uddannelsen af deres børn på mellem tre og fem år, inden for et loft, der er fastsat »efter ånden« i artikel 15 i bilag X til vedtægten, i henhold til de nærmere regler, der er fastsat af EU-Udenrigstjenesten i det interne dokument med overskriften »EU Delegations' Guide – Education allowances« (herefter »delegationsvejledningen«).

[2] – Der gengives kun de præmisser i denne dom, som Retten finder det relevant at offentliggøre.

6 EU-Udenrigstjenesten har i afgørelserne om afslag på klagerne gjort gældende, at denne tjeneste således har gjort det muligt for dens tjenestemænd og øvrige ansatte at opnå en fordel, der går ud over, hvad der følger af en streng anvendelse af vedtægten. EU-Udenrigstjenesten har imidlertid anført, at den råder over et vidt skøn ved fastlæggelsen af de nærmere regler for, hvordan den anvender budgetrammen til ikke-obligatoriske udgifter. EU-Udenrigstjenesten er følgelig af den opfattelse, at den, henset til dette vide skøn, med henblik på at fastsætte loftet for det institutionelle tillæg var frit stillet med hensyn til kun delvist at anvende artikel 15 i bilag X til vedtægten.

Parternes påstande

7 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

– De anfægtede afgørelser annulleres.

– Sagsøgernes ret til for deres børn under fem år at oppebære tillæg A på et beløb beregnet ifølge de nærmere regler i artikel 15 i bilag X til vedtægten og under hensyn til de særlige omstændigheder, som gælder for dem, anerkendes.

– EU-Udenrigstjenesten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

8 EU-Udenrigstjenesten har i det væsentlige nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

Annullationspåstanden

[*udeladt*]

Det første anbringende

10 Med det første anbringende har sagsøgerne anfægtet EU-Udenrigstjenestens fortolkning, hvorefter tillæg A er udelukket fra anvendelsen af artikel 15 i bilag X til vedtægten.

[*udeladt*]

15 I bilag VII til vedtægten fastsættes bestemmelser om tillæg og godtgørelse af udgifter. Bilaget indeholder, i dets afdeling 1, bestemmelser om familietillæg i artikel 1-3.

16 Artikel 3 i bilag VII til vedtægten, i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten, bestemmer:

»1. På de i de almindelige gennemførelsesbestemmelser fastsatte betingelser oppebærer tjenestemanden til dækning af de af ham afholdte skoleudgifter et uddannelsestillæg på højst

311,65 [EUR] om måneden for hvert barn, han har forsørgerpligt over for, jf. artikel 2, stk. 2, og som er mindst fem år gammelt, og som regelmæssigt modtager heltidsundervisning i en grundskole eller en skole på gymnasialt niveau mod betaling eller i en læreanstalt for videregående uddannelse. [...]

2. Dette tillæg fastsættes til 112,21 [EUR] om måneden for børn, over for hvem der består forsørgerpligt, jf. artikel 2, stk. 2, og som er under fem år gammelt, eller som endnu ikke regelmæssigt modtager heltidsundervisning i en grundskole eller en skole på gymnasialt niveau.«

[*udeladt*]

19 Artikel 15 i bilag X til vedtægten har følgende ordlyd:

»På de af ansættelsesmyndigheden fastsatte betingelser modtager tjenestemanden et uddannelsestillæg, der skal dække de faktisk afholdte udgifter til skolegang, og som udbetales ved fremlæggelse af dokumentation. Med undtagelse af særlige tilfælde, som ansættelsesmyndigheden træffer afgørelse om, kan dette tillæg ikke overstige et loft, der svarer til tre gange det dobbelte loft over uddannelsestillægget.«

[*udeladt*]

21 Indledningsvis bemærkes, at med hensyn til fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse skal der ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af. En EU-retlig bestemmelses tilblivelseshistorie kan ligeledes give relevante elementer med henblik på dens fortolkning (jf. dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og i Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

22 Det skal ligeledes bemærkes, at de EU-retlige bestemmelser, der giver ret til finansielle ydelser, skal fortolkes strengt (jf. i denne retning dom af 18.7.2017, Kommissionen mod RN, T-695/16 P, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:520, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

23 Hvad angår ordlyden af artikel 15 i bilag X til vedtægten præciserer denne bestemmelse, at det heri angivne tillæg skal dække de »faktisk afholdte udgifter til skolegang«, at det udbetales »ved fremlæggelse af dokumentation«, og at dette tillæg, med undtagelse af særlige tilfælde, ikke kan overstige et bestemt loft. Det kan således udledes af selve ordlyden af artikel 15 i bilag X til vedtægten, at denne bestemmelse ikke kan finde anvendelse på tillæg A, som er et fast tillæg, hvis størrelse er fastsat for alle modtagere og ikke afhænger af de udgifter, som sidstnævnte har afholdt i forbindelse med uddannelsen af deres børn. Når artikel 15 i bilag X til vedtægten nævner et »loft, der svarer til tre gange det dobbelte loft over uddannelsestillægget«, henvises der følgelig nødvendigvis til tillæg B, som dækker de skoleudgifter, der er afholdt af modtagerne af dette tillæg inden for et månedligt loft.

24 Sagsøgerne har til støtte for deres fortolkning gjort gældende, at det faste beløb, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, i bilag VII til vedtægten, »udgør »loftet« som omhandlet i artikel 15 i bilag X til vedtægten«. Denne fortolkning er imidlertid ikke forenelig med ordlyden af disse bestemmelser. Henset til den sædvanlige betydning, i almindelig sprogbrug, af disse begreber kan ordet »beløb«, som her henviser til et pengebeløb på et præcist defineret niveau, ikke anses for synonym for eller svarende til ordet »loft«, der henviser til en øvre grænse, et maksimum, der ikke kan overskrides.

25 Sagsøgerne har desuden gjort gældende, at begrebet »skoleudgifter« skal fortolkes således, at det ligeledes omfatter udgifter til vuggestue og børnehave. Dette argument, der udelukkende vedrører begrebet »skoleudgifter«, kan imidlertid under alle omstændigheder ikke afkræfte den analyse, hvorefter artikel 15 i bilag X til vedtægten, der henviser til et tillæg, der skal dække de faktisk afholdte udgifter til skolegang ved fremlæggelse af dokumentation og inden for et loft, der kun kan overskrides i særlige tilfælde, ikke kan vedrøre tillæg A, der udbetales på grundlag af et fast beløb.

26 Det følger af det ovenstående, at analysen af ordlyden af artikel 15 i bilag X til vedtægten taler for en fortolkning, hvorefter kun tillæg B er omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde.

27 Hvad angår fortolkningen ud fra sammenhængen har sagsøgerne anført, at artikel 15 i bilag X til vedtægten skal analyseres i forbindelse med artikel 3 i bilag VII til vedtægten. De har i denne henseende anført, at Retten i dom af 14. december 2017, Trautmann mod EU-Udenrigstjenesten (T-611/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:917, præmis 53), fremhævede, at artikel 15 i bilag X til vedtægten indeholder særlige undtagelsesbestemmelser til artikel 3 i bilag VII til vedtægten for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland.

28 Retten konstaterer, at der i forbindelse med analysen af den sammenhæng, hvori artikel 15 i bilag X til vedtægten indgår, skal tages hensyn til artikel 3 i bilag VII til vedtægten, eftersom den førstnævnte bestemmelse indfører regler for tjenestemænd og øvrige ansatte, der gør tjeneste i et tredjeland, som delvist fraviger de regler, der er fastsat i den anden bestemmelse. I denne henseende bemærkes, at artikel 15 i bilag X til vedtægten bestemmer, at tjenestemanden modtager et »uddannelsestillæg, der skal dække de faktisk afholdte skoleudgifter«. Ordlyden af denne bestemmelse gentager således ordlyden af artikel 3, stk. 1, i bilag VII til vedtægten, som bestemmer, at »tjenestemanden til dækning af de af ham afholdte skoleudgifter [oppebærer] et uddannelsestillæg«. Den omstændighed, at EU-lovgiver anvender enslydende termer til at beskrive det tillæg, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i bilag VII til vedtægten, og det tillæg, der er nævnt i artikel 15 i bilag X til vedtægten, understøtter en fortolkning, hvorefter sidstnævnte bestemmelse udelukkende finder anvendelse på det tillæg, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i bilag VII til vedtægten, dvs. på tillæg B. Omvendt er artikel 3, stk. 2, i bilag VII til vedtægten, som vedrører tillæg A, affattet ved brug af termer, der er forskellige såvel fra dem, der er anvendt i samme artikels stk. 1, som fra dem, der er anvendt i artikel 15 i bilag X til vedtægten. Artikel 3, stk. 2, i bilag VII til vedtægten nævner nemlig et »tillæg«, som i øvrigt ikke udtrykkeligt kvalificeres som »uddannelsestillæg«, og bestemmer, at dette tillæg udbetales på grundlag af et fast månedligt beløb. Udbetalingen af dette tillæg på grundlag af et fast beløb betyder, at det nævnte tillæg, i modsætning til tillæg B, ikke skal dække de faktiske udgifter, som den pågældende tjenestemand eller øvrige ansatte har afholdt i forbindelse med uddannelsen af sit barn.

29 For så vidt angår tilblivelseshistorien for artikel 15 i bilag X til vedtægten har sagsøgerne gjort gældende, at dette bilag blev indført ved Rådets forordning (Euratom, EKSF, EØF) nr. 3019/87 af 5. oktober 1987 om indførelse af særlige undtagelsesbestemmelser for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, der gør tjeneste i et tredjeland (EFT 1987, L 286, s. 3). Sagsøgerne har anført, at vedtægten på dette tidspunkt kun fastsatte udbetaling af tillæg B. Bestemmelserne vedrørende tillæg A blev nemlig indført i vedtægten ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 723/2004 af 22. marts 2004 om ændring af vedtægten og af ansættelsesvilkårene (EUT 2004, L 124, s. 1). Sagsøgerne har fremhævet, at denne tekst ikke anvendte udtrykket »førskoletillæg«, der oprindeligt fremgik af forslaget til Rådets forordning om ændring af vedtægten og af

ansættelsesvilkårene (COM(2002) 213 final). De har heraf udledt, at EU-lovgiver har valgt ikke at sondre mellem »uddannelsestillæg« og »førskoletillæg«, og at tillæg A herefter udgør et uddannelsestillæg på samme måde som tillæg B.

30 Dette argument er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at konkludere, at EU-lovgiver ved at tilføje de bestemmelser, der fremgår af artikel 3, stk. 2, i bilag VII til vedtægten, var af den opfattelse, at det således oprettede tillæg var omfattet af anvendelsesområdet for artikel 15 i bilag X til vedtægten. For det første er den omstændighed, at tillæg A ikke blev kvalificeret som førskoletillæg i den endeligt vedtagne tekst, nemlig ikke tilstrækkelig til at antage, at EU-lovgiver for så vidt angår dette tillæg har haft til hensigt for tjenestemænd og øvrige ansatte, der gør tjeneste i et tredjeland, at anvende de undtagelsesregler, der er fastsat i artikel 15 i bilag X til vedtægten. For det andet blev vedtagelsen i 2004 af bestemmelserne i artikel 3, stk. 2, i bilag VII til vedtægten, således som EU-Udenrigstjenesten har anført, ikke ledsaget af en ændring af artikel 15 i bilag X til vedtægten. Som EU-Udenrigstjenesten har fremhævet, kan den manglende ændring af artikel 15 i bilag X til vedtægten fortolkes således, at EU-lovgiver, til forskel fra tilfældet med tillæg B, ikke har haft til hensigt at fastsætte særlige undtagelsesbetingelser for tildelingen af det nyligt indførte faste tillæg til tjenestemænd og øvrige ansatte, der gør tjeneste i et tredjeland.

31 Endelig har sagsøgerne med hensyn til formålene med artikel 15 i bilag X til vedtægten henvist til præamblen til forordning nr. 723/2004 og navnlig til 26. og 27. betragtning hertil, hvori det henholdsvis anføres, at uddannelsestillægget bør tilpasses nøjere til de faktiske udgifter, og at systemet med familietillæg bør reformeres for således at forbedre familiernes situation og i særlig grad hjælpe forældre med småbørn.

32 Indledningsvis bemærkes, at artikel 15 i bilag X til vedtægten ikke hidrører fra forordning nr. 723/2004 og heller ikke er blevet ændret ved denne forordning. Følgelig kan denne artikel ikke fortolkes i lyset af betragtningerne til den nævnte forordning.

33 I øvrigt kan de formål, der er nævnt i præmis 31 ovenfor, ikke støtte den fortolkning af artikel 15, som sagsøgerne forfægter. For det første vedrører formålet om at tilpasse uddannelsestillægget til udgiftsniveauet kun tillæg B, eftersom dette tillæg i modsætning til tillæg A har til formål at dække de skoleudgifter, som tjenestemænd og øvrige ansatte har afholdt inden for et loft. For det andet bemærkes, at selv om EU-lovgiver har haft til hensigt at forfølge målet om at forbedre situationen for familier, og nærmere bestemt for forældre med småbørn, fremgår det af 27. betragtning til forordning nr. 723/2004, at dette formål vedrører systemet med familietillæg som helhed og ikke specifikt tillæg A og tillæg B. Dette formål, der er udtrykt i generelle vendinger, er under alle omstændigheder ikke tilstrækkeligt til at konkludere, at EU-lovgiver har haft til hensigt at fastsætte, at tjenestemænd og øvrige ansatte, der gør tjeneste i et tredjeland, kan modtage tillæg A på andre vilkår end dem, der gælder for tjenestemænd og øvrige ansatte, der gør tjeneste i Unionen.

34 Sagsøgerne har ligeledes henvist til præamblen til forordning nr. 3019/87, hvori det anføres, at »[d]er bør fastsættes særlige bestemmelser for tjenestemænd, som gør tjeneste i tredjelande i betragtning af de særlige levevilkår i disse lande«. Selv om det fremgår af denne præambel, at EU-lovgiver havde til hensigt på visse punkter at tilpasse de bestemmelser i vedtægten, der finder anvendelse på tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, kan der imidlertid ikke drages nogen konklusioner af formuleringen af et sådant generelt formål hvad angår anvendelsesområdet for artikel 15 i bilag X til vedtægten.

35 Sagsøgerne har ligeledes påberåbt sig dom af 25. oktober 2018, PO m.fl. mod EU-Udenrigstjenesten (T-729/16, EU:T:2018:721). I denne sag fortolkede Retten imidlertid artikel 15, andet punktum, i bilag X til vedtægten og navnlig det heri anvendte begreb »særlige tilfælde«. Retten tog derimod ikke stilling til spørgsmålet om, hvorvidt tillæg A var omfattet af anvendelsesområdet for artikel 15 i bilag X til vedtægten. I denne forbindelse bemærkes, at den tvist, der var indbragt for Retten i denne sag, udelukkende vedrørte modtagelsen af tillæg B. Denne dom gør det således ikke muligt at drage nogen konklusion for så vidt angår anvendelsen af artikel 15 i bilag X til vedtægten på tjenestemænd og øvrige ansatte, der gør tjeneste i et tredjeland og oppebærer tillæg A.

36 Som sagsøgerne har gjort gældende, udtalte Retten endvidere, at et af de formål, der forfølges med artikel 15 i bilag X til vedtægten, er, at tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, behandles uden forskelsbehandling i forhold til tjenestemænd, der gør tjeneste i Unionen, for så vidt angår den gratis adgang til undervisning for deres børn (jf. i denne retning dom af 25.10.2018, PO m.fl. mod EU-Udenrigstjenesten, T-729/16, EU:T:2018:721, præmis 68 og 97). Formålet om at undgå forskelsbehandling af tjenestemænd, der gør tjeneste uden for Unionen, begrunder imidlertid ikke i sig selv en fortolkning af artikel 15 i bilag X til vedtægten således, at denne bestemmelse finder anvendelse på såvel tillæg A som tillæg B. Desuden bemærkes, at Retten fandt, at der ved fortolkningen af artikel 15 i bilag X til vedtægten ligeledes skulle tages hensyn til EU-lovgivers formål om at undgå, at EU-Udenrigstjenestens budget belastes af uforholdsmæssigt store udgifter, hvoraf Retten udledte, at EU-Udenrigstjenesten ved anvendelsen af denne artikels andet punktum er i sin gode ret til at tage hensyn til budgetmæssige begrænsninger (jf. i denne retning dom af 25.10.2018, PO m.fl. mod EU-Udenrigstjenesten, T-729/16, EU:T:2018:721, præmis 70 og 72). En hensyntagen til et sådant formål kan imidlertid ikke støtte den fortolkning, som sagsøgerne har gjort gældende, og som fører til, at den omhandlede bestemmelse tillægges et vidt anvendelsesområde.

37 Det følger af det ovenstående, at analysen af ordlyden af samt sammenhængen og tilblivelseshistorien for artikel 15 i bilag X til vedtægten støtter den af EU-Udenrigstjenesten fremførte fortolkning, hvorefter kun tillæg B er omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde. I øvrigt gør analysen af de formål, der forfølges af EU-lovgiver, det ikke muligt at støtte en modsat fortolkning, som sagsøgerne har gjort gældende. Endelig bemærkes, at denne sidstnævnte fortolkning fører til, at den pågældende bestemmelse tillægges et vidt anvendelsesområde, hvilket er i strid med det princip, der er nævnt i præmis 22 ovenfor, hvorefter de EU-retlige bestemmelser, der giver ret til finansielle ydelser, skal fortolkes strengt.

38 Henset til samtlige disse betragtninger skal artikel 15 i bilag X til vedtægten fortolkes således, at de særlige regler, som denne artikel fastsætter for tjenestemænd og øvrige ansatte, der gør tjeneste i et tredjeland, kun finder anvendelse på tillæg B og ikke på tillæg A.

39 I modsætning til det af sagsøgerne anførte følger der af denne artikel ikke nogen pligt for EU-Udenrigstjenesten til at tildele denne tjenestes tjenestemænd og øvrige ansatte tillæg A ved anvendelse af de nærmere regler, der er fastsat i artikel 15 i bilag X til vedtægten.

[*udeladt*]

41 Det følger heraf, at det første anbringende skal forkastes.

[*udeladt*]

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tiende Afdeling):

1) Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) frifindes.

2) UL og de øvrige sagsøgere, hvis navne er opført i bilaget, bærer deres egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af EU-Udenrigstjenesten.

Porchia Jaeger Madise

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. februar 2025.

Underskrifter