Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (tionde avdelningen)

den 12 februari 2025 *

”Personalmål – Europeiska utrikestjänstens personal – Lön – Familjetillägg – Utbildningstillägg – Artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna – Ansökan om ersättning för kostnader avseende daghem och utbildning – Beslut om avslag”

I mål T-17/24,

UL, och de övriga sökande vars namn anges i bilagan [1], företrädda av advokaterna A. Guillerme, T. Bontinck och F. Patuelli,

sökande,

mot

Europeiska utrikestjänsten, företrädd av R. Coesme, S. Falek och T. Payan, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

TRIBUNALEN (tionde avdelningen)

sammansatt av ordföranden O. Porchia samt domarna M. Jaeger och L. Madise (referent),

justitiesekreterare: handläggaren H. Eriksson,

efter den skriftliga delen av förfarandet,

efter förhandlingen den 15 oktober 2024,

följande

* Rättegångsspråk: franska.

[1] Förteckningen över övriga sökande har endast bifogats den version som delgetts de parter och mottagare som avses i artikel 55 i stadgan för Europeiska unionens domstol.

Dom[2]

1 Sökandena, UL och de sex andra fysiska personer vars namn anges i bilagan, har med stöd av artikel 270 FEUF yrkat att tribunalen ska dels ogiltigförklara de beslut som fattats av Europeiska utrikestjänsten enligt e-postmeddelandena av den 15 februari, 23 mars, 27 april, 2, 5 och 8 maj 2023 (nedan kallade de angripna besluten), vilka skickats till dem som svar på deras respektive ansökan om det tillägg som föreskrivs i artikel 3.2 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna) för underhållsberättigade barn som inte har fyllt fem år (nedan kallat A-tillägget), dels fastställa deras rätt att för sina barn som inte har fyllt fem år erhålla detta tillägg med ett belopp som beräknas i enlighet med villkoren i artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna och med beaktande av de exceptionella omständigheter som kännetecknar deras situation.

Bakgrund till tvisten

2 Sökandena är tjänstemän och anställda vid Europeiska utrikestjänsten som tjänstgör i Förenta staterna och Förenade kungariket. De ansökte om det A-tillägg som de kunde göra anspråk på för sina barn som inte hade fyllt fem år. Europeiska utrikestjänsten besvarade ansökningarna genom de angripna besluten.

3 Sökandena ingav klagomål med stöd av artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna och gjorde gällande att A-tillägget skulle beräknas i enlighet med de villkor som föreskrivs i artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna. Nämnda klagomål avslogs genom besluten av den 29 september 2023.

4 I besluten om avslag på klagomålen angav Europeiska utrikestjänsten bland annat att det i artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna fastställs ett särskilt system för tjänstemän och anställda som tjänstgör i ett tredjeland, som uteslutande avser det utbildningstillägg som föreskrivs i artikel 3.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna för underhållsberättigade barn som är minst fem år gamla (nedan kallat B-tillägget), och inte A-tillägget. Enligt Europeiska utrikestjänsten är institutionerna, när det gäller tjänstemän och anställda vars barn inte har fyllt fem år, endast rättsligt skyldiga att betala A-tillägget på de villkor som föreskrivs i artikel 3.2 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna.

5 I besluten om avslag på klagomålen anges att Europeiska utrikestjänsten, genom att använda sig av sin institutionella autonomi, likväl har beslutat att ”analogt” tillämpa artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna på tjänstemän och anställda som tjänstgör i ett tredjeland och vars barn är mellan tre och fem år gamla. Enligt detta synsätt, som anses vara ”mycket generöst”, får de berörda tjänstemännen och anställda således, utöver A-tillägget, en förmån som Europeiska utrikestjänsten kallar ”institutionellt ersättningstillägg” (nedan kallat det institutionella tillägget). Tjänstemän och anställda som tjänstgör i ett tredjeland kan i enlighet därmed få ersättning för utbildningskostnader för sina barn som är mellan tre och fem år gamla, upp till ett maximibelopp som fastställts ”enligt andemeningen” i artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna, i enlighet med de villkor som Europeiska utrikestjänsten har fastställt i det interna dokumentet ”EU Delegations’ Guide – Education allowances” (nedan kallad vägledningen för delegationerna).

6 Europeiska utrikestjänsten har i besluten om avslag på klagomålen gjort gällande att den således har gjort det möjligt för sina tjänstemän och anställda att få en förmån som går utöver vad som följer av en strikt tillämpning av tjänsteföreskrifterna. Europeiska utrikestjänsten har emellertid

[2] Nedan återges endast de punkter i denna dom som tribunalen anser bör publiceras.

anfört att den har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller fastställandet av hur den ska använda den budget som avsatts för icke-obligatoriska utgifter. Europeiska utrikestjänsten anser följaktligen att den, med hänsyn till detta stora utrymme för skönsmässig bedömning, var fri att vid fastställandet av maximibeloppet för det institutionella tillägget endast delvis tillämpa artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna.

Parternas yrkanden

7 Sökandena har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara de angripna besluten,

– fastställa deras rätt att för sina barn som inte har fyllt fem år erhålla A-tillägget med ett belopp som beräknas i enlighet med villkoren i artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna och med beaktande av de exceptionella omständigheter som berör dem, och

– förplikta Europeiska utrikestjänsten att ersätta rättegångskostnaderna.

8 Europeiska utrikestjänsten har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Yrkandet om ogiltigförklaring

[*utelämnas*]

Den första grunden

10 Sökandena har genom den första grunden bestritt Europeiska utrikestjänstens tolkning, enligt vilken A-tillägget inte omfattas av tillämpningen av artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna.

[*utelämnas*]

15 I bilaga VII till tjänsteföreskrifterna fastställs bestämmelser om lön och ersättning för utlägg. I avsnitt 1 i bilagan återfinns artiklarna 1–3 som innehåller bestämmelser om familjetillägg.

16 I artikel 3 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, i den lydelse som är tillämplig i målet, föreskrivs följande:

”1. Om inte annat följer av villkor som fastställs genom allmänna genomförandebestämmelser skall tjänstemannen erhålla ett utbildningstillägg motsvarande den faktiska utbildningskostnaden, dock högst 311,65 euro per månad, för varje underhållsberättigat barn enligt artikel 2.2 i denna bilaga som har fyllt fem år och som följer utbildning på heltid vid en avgiftsbelagd primär- eller sekundärskola eller en högskoleutbildningsanstalt. …

2. För varje underhållsberättigat barn enligt artikel 2.2 i denna bilaga som inte har fyllt fem år eller ännu inte följer utbildning på heltid vid en primär- eller sekundärskola skall detta tillägg vara 112,21 euro i månaden.”

[*utelämnas*]

19 I artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna föreskrivs följande:

”På de villkor som fastställs av tillsättningsmyndigheten skall tjänstemannen få ett utbildningstillägg som skall täcka faktiska kostnader för utbildning och som utbetalas mot uppvisande av dokumentation. Utom i fall som av tillsättningsmyndigheten anses som undantag skall detta tillägg inte överstiga ett belopp motsvarande tre gånger det dubbla maximala utbildningstillägget.”

[*utelämnas*]

21 Det ska inledningsvis erinras om att det vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara är dess lydelse som ska beaktas, utan också det sammanhang som bestämmelsen ingår i och de mål som eftersträvas med den rättsakt som bestämmelsen ingår i. Även förberedelsearbetet inför antagandet av en unionsbestämmelse kan ge relevanta upplysningar om tolkningen av densamma (se dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

22 Det ska även erinras om att unionsrättsliga bestämmelser som ger rätt till ekonomiska förmåner ska tolkas restriktivt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2017, kommissionen/RN, T-695/16 P, ej publicerad, EU:T:2017:520, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

23 Vad gäller lydelsen i artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna anges i denna bestämmelse att det tillägg som avses däri är avsett att täcka ”faktiska kostnader för utbildning”, att det utbetalas ”mot uppvisande av dokumentation” och att detta tillägg, utom i undantagsfall, inte får överstiga ett visst maximibelopp. Det framgår således av själva lydelsen i artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna att denna bestämmelse inte kan tillämpas på A-tillägget, vilket är en fast schablonersättning som är densamma för samtliga mottagare och som inte beror på de kostnader som mottagarna har haft för sina barns utbildning. När det i artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna föreskrivs ett ”belopp motsvarande tre gånger det dubbla maximala utbildningstillägget”, hänvisas det följaktligen med nödvändighet till B-tillägget, vilket täcker de utbildningskostnader som mottagarna av detta tillägg har haft upp till ett maximibelopp per månad.

24 Till stöd för sin tolkning har sökandena gjort gällande att det schablonbelopp som avses i artikel 3.2 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna ”utgör ’maximibeloppet’ i den mening som avses i artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna”. Denna tolkning är emellertid inte förenlig med lydelsen i dessa bestämmelser. Med hänsyn till den normala betydelsen i vanligt språkbruk av dessa begrepp kan uttrycket belopp, som här avser ett penningbelopp som uppgår till en exakt definierad nivå, inte anses vara synonymt eller likvärdigt med uttrycket maximibelopp, vilket avser en övre gräns, det vill säga ett maximalt belopp som inte får överskridas.

25 Sökandena har dessutom hävdat att begreppet utbildningskostnader ska tolkas så, att det även omfattar kostnader för daghem och barnomsorg. Det argumentet, som uteslutande avser begreppet utbildningskostnader, kan emellertid under alla omständigheter inte vederlägga bedömningen att artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna, vilken avser ett tillägg som syftar till att ersätta faktiska utbildningskostnader mot uppvisande av dokumentation och upp till ett maximibelopp som endast får överskridas i undantagsfall, inte kan avse A-tillägget, som utbetalas på grundval av ett schablonbelopp.

26 Av det ovan anförda följer att en analys av lydelsen i artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna talar för en tolkning enligt vilken endast B-tillägget omfattas av tillämpningsområdet för den bestämmelsen.

27 Vad gäller den kontextuella tolkningen har sökandena anfört att artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna ska analyseras tillsammans med artikel 3 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna. De har i detta avseende påpekat att tribunalen i domen av den 14 december 2017, Trautmann/Europeiska utrikestjänsten (T-611/16, ej publicerad, EU:T:2017:917, punkt 53), betonade att artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna innehåller särskilda undantagsbestämmelser från artikel 3 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna vad gäller tjänstemän som tjänstgör i ett tredjeland.

28 Tribunalen konstaterar att det vid bedömningen av det sammanhang i vilket artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna ingår ska tas hänsyn till artikel 3 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, eftersom den förstnämnda bestämmelsen inför bestämmelser för tjänstemän och anställda som tjänstgör i ett tredjeland, vilka delvis utgör ett undantag från dem som föreskrivs i den sistnämnda bestämmelsen. Det ska i detta hänseende erinras om att det i artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna föreskrivs att tjänstemannen ska få ett ”utbildningstillägg som skall täcka faktiska kostnader för utbildning”. Lydelsen i den bestämmelsen återger således ordalydelsen i artikel 3.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, i vilken det föreskrivs att ”… tjänstemannen [ska] erhålla ett utbildningstillägg motsvarande den faktiska utbildningskostnaden”. Den omständigheten att unionslagstiftaren använder liknande uttryck för att beteckna det tillägg som avses i artikel 3.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna och det tillägg som anges i artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna ger stöd för tolkningen att sistnämnda bestämmelse endast är tillämplig på det tillägg som avses i artikel 3.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, det vill säga B-tillägget. Lydelsen i artikel 3.2 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, som avser A-tillägget, är däremot utformad på ett sätt som skiljer sig både från lydelsen i artikel 3.1 och lydelsen i artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna. I artikel 3.2 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna anges nämligen ett ”tillägg”, som för övrigt inte uttryckligen betecknas som ”utbildningstillägg”, och det föreskrivs att tillägget ska utbetalas på grundval av ett månatligt schablonbelopp. Utbetalning av det tillägget på grundval av ett schablonbelopp innebär att nämnda tillägg, i motsats till B-tillägget, inte är avsett att täcka den berörda tjänstemannens eller anställdes faktiska kostnader för sitt barns utbildning.

29 Vad beträffar bakgrunden till artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna har sökandena anfört att bilagan upprättades genom rådets förordning (Euratom, EKSG, EEG) nr 3019/87 av den 5 oktober 1987 om särskilda undantagsbestämmelser som skall tillämpas på tjänstemän i Europeiska gemenskaperna som tjänstgör i ett tredjeland (EGT L 286, 1987, s. 3; svensk specialutgåva, område 1, volym 2, s. 75). Sökandena har påpekat att tjänsteföreskrifterna vid den tidpunkten endast föreskrev utbetalning av B-tillägget. Bestämmelserna om A-tillägget infördes nämligen i tjänsteföreskrifterna genom rådets förordning (EG, Euratom) nr 723/2004 av den 22 mars 2004 om ändring av tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren för övriga anställda (EUT L 124, 2004,s. 1). Sökandena har betonat att uttrycket förskoletillägg som ursprungligen angavs i utkastet till rådets förordning om ändring av tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren för övriga anställda (KOM(2002) 213 slutlig) inte behölls i den texten. De har därav dragit slutsatsen att unionslagstiftaren har valt att inte göra någon åtskillnad mellan ”utbildningstillägg” och ”förskoletillägg” och att A-tillägget således utgör ett utbildningstillägg, på samma sätt som B-tillägget.

30 Det argumentet räcker emellertid inte för att dra slutsatsen att unionslagstiftaren, genom att lägga till bestämmelserna i artikel 3.2 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, ansåg att det tillägg som därigenom infördes omfattades av tillämpningsområdet för artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna. För det första, den omständigheten att A-tillägget inte betecknats som förskoletillägg i den text som slutligen antogs räcker inte för att anse att unionslagstiftaren, vad gäller detta tillägg, har haft för avsikt att tillämpa undantagsbestämmelserna i artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna på tjänstemän och anställda som tjänstgör i ett tredjeland. För det andra har antagandet år 2004 av bestämmelserna i artikel 3.2 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, såsom Europeiska utrikestjänsten har påpekat, inte åtföljts av någon ändring av artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna. Såsom Europeiska utrikestjänsten har påpekat kan den omständigheten att artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna inte ändrats tolkas så, att unionslagstiftaren, till skillnad från vad som gäller för B-tillägget, inte har haft för avsikt att föreskriva särskilda undantagsvillkor för beviljande av den nyinrättade schablonersättningen till tjänstemän och anställda som tjänstgör i ett tredjeland.

31 Vad slutligen gäller målen med artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna har sökandena hänvisat till ingressen till förordning nr 723/2004 och särskilt till skälen 26 och 27 i förordningen, i vilka det anges att utbildningstillägget bör anpassas bättre till de faktiska kostnaderna och att systemet med familjetillägg bör reformeras så att familjernas situation förbättras, varvid i synnerhet småbarnsföräldrarnas problem bör beaktas.

32 Det ska inledningsvis erinras om att artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna inte infördes genom förordning nr 723/2004 och inte heller har ändrats genom den förordningen. Den artikeln kan följaktligen inte tolkas mot bakgrund av skälen i den förordningen.

33 De mål som det erinrats om i punkt 31 ovan stöder för övrigt inte den tolkning av artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna som sökandena har förespråkat. Målet att bättre anpassa utbildningstillägget till kostnaderna avser endast B-tillägget, eftersom det till skillnad från A-tillägget är avsett att motsvara den faktiska utbildningskostnaden för tjänstemän och anställda upp till ett maximibelopp. Även om unionslagstiftaren har haft för avsikt att eftersträva målet att förbättra familjernas situation, och i synnerhet småbarnsföräldrarnas, framgår det vidare av skäl 27 i förordning nr 723/2004 att det målet avser systemet med familjetillägg i dess helhet och inte specifikt A- och B-tillägget. Det målet, uttryckt i allmänna ordalag, kan under alla omständigheter inte räcka för att dra slutsatsen att unionslagstiftaren hade för avsikt att

föreskriva att tjänstemän och anställda som tjänstgör i ett tredjeland ska kunna erhålla A-tillägget på andra villkor än de som gäller för tjänstemän och anställda som tjänstgör inom unionen.

34 Sökandena har även hänvisat till ingressen till förordning nr 3019/87, i vilken det anges följande: ”Med hänsyn till de särskilda levnadsvillkor som råder i tredje länder bör det fastställas särskilda bestämmelser för tjänstemän som tjänstgör där.” Även om det framgår av ingressen att unionslagstiftaren hade som mål att på vissa punkter anpassa de bestämmelser i tjänsteföreskrifterna som är tillämpliga på tjänstemän som tjänstgör i ett tredjeland, så går det emellertid inte att dra någon slutsats av formuleringen av ett sådant allmänt mål vad gäller tillämpningsområdet för artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna.

35 Sökandena har även åberopat domen av den 25 oktober 2018, PO m.fl./Europeiska utrikestjänsten (T-729/16, EU:T:2018:721). I det målet tolkade tribunalen emellertid den andra meningen i artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna och särskilt begreppet ”fall som anses som undantag” som används i den bestämmelsen. Tribunalen uttalade sig däremot inte om huruvida A-tillägget omfattades av tillämpningsområdet för artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna. Det ska i detta hänseende påpekas att den tvist som tribunalen skulle pröva i det målet uteslutande avsåg rätten till B-tillägget. Den domen gör det således inte möjligt att dra någon slutsats om tillämpningen av artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna på tjänstemän och anställda som tjänstgör i ett tredjeland och som erhåller A-tillägget.

36 Tribunalen har dessutom, såsom sökandena har gjort gällande, påpekat att en av de målsättningar som eftersträvas med artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna är att tjänstemän som tjänstgör i ett tredjeland, vad gäller kostnadsfri utbildning för deras barn, ska behandlas på ett icke-diskriminerande sätt i förhållande till de tjänstemän som tjänstgör inom unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 oktober 2018, PO m.fl./Europeiska utrikestjänsten, T-729/16, EU:T:2018:721, punkterna 68 och 97). Målsättningen att undvika diskriminering av tjänstemän som tjänstgör utanför unionen motiverar emellertid inte i sig att artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna tolkas så, att den bestämmelsen är tillämplig på både A-tillägget och B-tillägget. Det ska dessutom påpekas att tribunalen fann att det vid tolkningen av artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna även ska tas hänsyn till unionslagstiftarens mål att undvika att Europeiska utrikestjänstens budget påverkas av orimliga utgifter. Tribunalen drog därav slutsatsen att Europeiska utrikestjänsten vid tillämpningen av den andra meningen i den artikeln har rätt att beakta budgetbegränsningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 oktober 2018, PO m.fl./Europeiska utrikestjänsten, T-729/16, EU:T:2018:721, punkterna 70 och 72). Beaktandet av en sådan målsättning ger således inte stöd för den tolkning som sökandena har förespråkat, vilken leder till att den aktuella bestämmelsen ges ett vitt tillämpningsområde.

37 Härav följer att en analys av lydelsen, det sammanhang som artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna ingår i och bakgrunden till den bestämmelsen stöder Europeiska utrikestjänstens tolkning att endast B-tillägget omfattas av tillämpningsområdet för den bestämmelsen. En analys av de mål som unionslagstiftaren eftersträvar ger inte heller stöd för den motsatta tolkning som sökandena har förespråkat. Det ska slutligen påpekas att den sistnämnda tolkningen leder till att den aktuella bestämmelsen ges ett vitt tillämpningsområde, vilket strider mot den princip som det erinrats om i punkt 22 ovan, enligt vilken de unionsrättsliga bestämmelser som ger rätt till ekonomiska förmåner ska tolkas restriktivt.

38 Mot bakgrund av samtliga dessa omständigheter ska artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna tolkas så, att de särskilda bestämmelser som föreskrivs däri för tjänstemän och anställda som tjänstgör i ett tredjeland endast är tillämpliga på B-tillägget och inte på A-tillägget.

39 I motsats till vad sökandena har gjort gällande följer det således inte av artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna att Europeiska utrikestjänsten är skyldig att bevilja sina tjänstemän och anställda A-tillägget med tillämpning av de villkor som föreskrivs i artikel 15 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna.

[*utelämnas*]

41 Härav följer att talan inte kan bifallas såvitt avser den första grunden.

[*utelämnas*]

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tionde avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) UL och de andra sökande vars namn anges i bilagan ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Europeiska utrikestjänsten.

Porchia Jaeger Madise

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 februari 2025.

Underskrifter