Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (fjärde avdelningen i utökad sammansättning)

den 5 oktober 2020*

”Personalmål – Tjänstemän – Tjänsteman som var medborgare i Förenade kungariket när han tillträdde sin tjänst – Förenade kungarikets utträde ur unionen – Förvärv under anställningen av medborgarskap i det land där anställningsorten ligger – Förlust av utlandstillägget – Likabehandling – Icke-diskrimineringsprincipen – Artikel 4.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna”

I mål T-18/19,

Colin Brown, Bryssel (Belgien), företrädd av advokaten I. Van Damme,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av T. Bohr och D. Milanowska, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

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

intervenient,

angående en talan enligt artikel 270 FEUF med yrkande dels om ogiltigförklaring av det beslut som fattats av Byrån för löneadministration och utbetalning av individuella ersättningar (PMO) vid kommissionen den 19 mars 2018 om att frånta sökanden hans rätt till utlandstillägg och ersättning för resekostnader, dels om att han ska återfå sin rätt till dessa förmåner från och med den 1 december 2017,

meddelar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden S. Papasavvas samt domarna S. Gervasoni, P. Nihoul, R. Frendo (referent) och J. Martín y Pérez de Nanclares,

justitiesekreterare: handläggaren L. Ramette,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 27 februari 2020,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom

I. Bakgrund till tvisten

1 Sökanden, Colin Brown, var ursprungligen endast medborgare i Förenade kungariket och bodde i detta land fram till år 1996. Han studerade i Italien under åren 1996 och 1997 och därefter i Belgien från september 1997 till juni 1998. Sökanden gjorde därefter en praktiktjänstgöring vid Europeiska kommissionen i Bryssel (Belgien) från den 1 oktober 1998 till den 28 februari 1999. Han arbetade slutligen heltid inom den privata sektorn i Belgien från den 1 mars 1999 till den 31 december 2000.

2 Sökanden tillträdde en tjänst vid kommissionen den 1 januari 2001. Byrån för löneadministration och individuella ersättningar vid kommissionen beviljade honom utlandstillägg enligt artikel 4.1 a i bilaga VII till Tjänsteföreskrifter för tjänstemän i Europeiska unionen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna).

3 Den 23 juni 2016 röstade medborgarna i Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland i en folkomröstning för att deras stat skulle lämna Europeiska unionen. Efter det att Förenade kungarikets parlament den 13 mars 2017 hade antagit European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 (2017 års lag om Europeiska unionen (anmälan om utträde)), underrättade Förenade kungarikets premiärminister den 29 mars 2017 Europeiska rådet om denna medlemsstats avsikt att utträda ur unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom) med tillämpning av artikel 50.2 FEU.

4 Den 27 juni 2017 ansökte sökanden om belgiskt medborgarskap, vilket han erhöll den 3 november samma år. Han underrättade PMO om denna ändrade situation den 19 januari 2018.

5 Den 23 februari 2018 underrättades sökanden om att han fråntogs rätten till utlandstillägg från och med den 31 oktober 2017, på grund av att han hade förvärvat belgiskt medborgarskap, och att han till följd härav även förlorade rätten till ersättning för resekostnader med tillämpning av artikel 8 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna.

6 Efter att ha begärt förklaringar mottog sökanden den 5 mars 2018 ett e-postmeddelande av vilket det framgick att indragningen av utlandstillägget enligt artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna motiverades av att han varit bosatt i Belgien sedan år 1997.

7 Den 19 mars 2018 ersatte PMO beslutet av den 23 februari 2018 med ett nytt beslut i vilket det fastställdes att sökandens rätt till utlandstillägg och ersättning för resekostnader drogs in från och med den 1 december 2017 (nedan kallat det angripna beslutet).

8 Den 17 juni 2018 gav sökanden in ett klagomål, som avslogs av tillsättningsmyndigheten genom beslut av den 15 oktober 2018.

II. Förfarandet och parternas yrkanden

9 Sökanden väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 11 januari 2019.

10 Kommissionen inkom med svaromål den 20 mars 2019.

11 I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades, beslutade tribunalens ordförande, genom beslut av den 25 mars 2019 och med tillämpning av artikel 27.3 i tribunalens rättegångsregler, att målet skulle tilldelas en ny referent som tjänstgjorde på femte avdelningen.

12 Europeiska unionens råd ansökte genom handling som inkom till tribunalens kansli den 12 april 2019 om att få intervenera till stöd för kommissionens yrkanden.

13 Sökanden inkom med replik den 9 maj 2019.

14 Genom beslut av den 13 maj 2019 tillät ordföranden på tribunalens femte avdelning rådet att intervenera.

15 Kommissionen inkom med duplik den 18 juni 2019.

16 Intervenienten inkom med en inlaga den 25 juni 2019 och sökanden yttrade sig över inlagan inom den förelagda fristen.

17 I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades med tillämpning av artikel 27.5 i rättegångsreglerna förordnades referenten att tjänstgöra på fjärde avdelningen, och målet tilldelades följaktligen denna avdelning.

18 På förslag av fjärde avdelningen beslutade tribunalen med tillämpning av artikel 28 i rättegångsreglerna att hänskjuta målet till en avdelning i utökad sammansättning. Tribunalens vice ordförande förordnades att tjänstgöra på fjärde avdelningen i utökad sammansättning, i enlighet med tribunalens plenimötes beslut av den 4 oktober 2019 om inrättande av avdelningar och indelning av domare på avdelning (EUT C 372, 2019, s. 3), och att tjänstgöra som avdelningsordförande i enlighet med artikel 11.4 i rättegångsreglerna.

19 På förslag av referenten beslutade tribunalen (fjärde avdelningen i utökad sammansättning) för det första att inleda den muntliga delen av förfarandet, för det andra att ställa skriftliga frågor till parterna, som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna, och uppmanade dem att besvara frågorna vid förhandlingen och för det tredje att begära upplysningar från Europaparlamentet, Europeiska unionens domstol och Europeiska revisionsrätten, i enlighet med artikel 24 i stadgan för Europeiska unionens domstol. Denna begäran om upplysningar syftade till att få klarhet i hur dessa tre institutioner tolkar artikel 4.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna och hur de tillämpar den för det fall att en tjänsteman eller annan anställd, som redan är medborgare i en medlemsstat, under anställningen förvärvar medborgarskap i den stat där vederbörandes anställningsort ligger.

20 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens skriftliga och muntliga frågor vid förhandlingen den 27 februari 2020. Under förhandlingen anmodades kommissionen och rådet att till tribunalen lämna uppgift om hur många tjänstemän med rätt till utlandstillägg som hade förvärvat medborgarskap i det land där deras anställningsort ligger och om hur många av dessa som hade förlorat detta tillägg.

21 Som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna anmodade tribunalen den 9 mars 2020 kommissionen att ge in ett informationsmeddelande från rådet av den 11 december 1959, vilket kommissionen hade läst upp vid förhandlingen.

22 Kommissionen och rådet inkom inom den förelagda fristen med sina svar på de frågor som tribunalen hade framställt vid förhandlingen som en åtgärd för processledning.

23 Den 4 maj 2020 inkom sökanden med sitt yttrande över de uppgifter och den handling som kommissionen och rådet hade lämnat in efter förhandlingen. I sitt yttrande beklagade sökanden att dessa uppgifter, enligt honom, var ofullständiga, men begärde inte att de skulle kompletteras.

24 Den 14 maj 2020 avslutades den muntliga delen av förfarandet och överläggningen i målet inleddes.

25 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet,

– förordna om att han ska återfå sin rätt till utlandstillägget och till ersättning för resekostnader från och med den 1 december 2017,

– förplikta svaranden att betala de tillägg och kostnadsersättningar som inte har betalats ut mellan den 1 december 2017 och det datum då han återfår sin rätt till nämnda förmåner, jämte ränta på samtliga belopp,

– förklara, för det fall tribunalen bifaller den invändning om rättsstridighet som framställts i ansökan, att artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna inte får tillämpas fram till dess institutionerna ersätter den med icke-diskriminerande bestämmelser, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

26 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

27 Intervenienten har yrkat att tribunalen ska ogilla talan.

III. Rättslig bedömning

A. Det första yrkandet

28 Till stöd för sitt första yrkande, avseende ogiltigförklaring av det angripna beslutet, har sökanden åberopat följande fyra grunder:

– Åsidosättande av artikel 4.1 a i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna.

– Åsidosättande av principen om likabehandling och icke-diskriminering, genom att det angripna beslutet gör sökandens rätt till utlandstillägg beroende av att villkoren i artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna är uppfyllda.

– Åsidosättande av principen om likabehandling och icke-diskriminering, genom att artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna i det angripna beslutet har tolkats på ett sätt som strider mot denna princip,

– Invändning om att artikel 4.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna är rättsstridig.

29 Genom den första grunden, som kan delas upp i två delgrunder, gör sökanden gällande att kommissionen inte kunde ompröva hans rätt till utlandstillägg. Som första delgrund har han hävdat att det enligt artikel 4.1 a i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna inte är tillåtet att ompröva denna rättighet vid förvärv av ett nytt medborgarskap. Som andra delgrund har han hävdat att kommissionen åtminstone borde ha beaktat den tvångssituation som Förenade kungarikets eventuella utträde ur unionen gav upphov till. Den första grunden avser således inte bara ett åsidosättande av artikel 4.1 a i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, såsom sökanden har angett, utan även förekomsten av en sådan tvångssituation.

30 Som andra grund, vilken också kan delas upp i två delgrunder, har sökanden gjort gällande att principen om likabehandling och icke-diskriminering utgjorde hinder för att hans rätt till utlandstillägg omprövades utifrån villkoren i artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna. Som första delgrund har han hävdat att han behandlades som om han hade varit belgisk medborgare under de tio år som föregick hans tjänstetillträde, trots att han var medborgare i Förenade kungariket under denna period. Som andra delgrund har han anfört att tillämpningen av denna bestämmelse under omständigheterna i förevarande fall har påverkat tjänstemän som är medborgare i Förenade kungariket i större utsträckning än övriga tjänstemän.

31 Sökanden har åberopat den tredje grunden i andra hand, för det fall att det inte föreligger hinder för att kommissionen omprövar hans rätt till utlandstillägg på grundval av artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna. Sökanden anser att principen om likabehandling och icke-diskriminering under alla omständigheter borde ha föranlett en annan tolkning av denna bestämmelse.

1. Den första grunden: Åsidosättande av artikel 4.1 a i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna och förekomsten av en tvångssituation

32 Såsom redan har angetts i punkt 29 ovan har sökanden genom den första grunden bestritt att förvärvet av belgiskt medborgarskap kunde motivera en omprövning av hans rätt till utlandstillägg.

a) Den första delgrunden: Åsidosättande av artikel 4.1 a i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna

33 Sökanden har hävdat att artikel 4.1 a i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna inte tillåter att en tjänstemans rätt till utlandstillägg omprövas av den anledningen att tjänstemannen under anställningen har förvärvat medborgarskap i det land där han tjänstgör. Med hänsyn till syftet med utlandstillägget, vilket är att kompensera för de kostnader och nackdelar som följer av ett tjänstetillträde som innebär byte av bostad, kan rätten till tillägget under anställningen endast omprövas om anställningsorten ändras.

34 I artikel 4.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna föreskrivs följande:

”Ett utlandstillägg … skall beviljas följande:

a) Tjänstemän

– som inte är och aldrig har varit medborgare i den stat inom vars territorium anställningsorten ligger,

– 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.”

35 Dessa bestämmelser, liksom alla de unionsbestämmelser som ger rätt till ekonomiska förmåner, ska tolkas restriktivt (se dom av den 18 juli 2017, kommissionen/RN, T-695/16 P, ej publicerad, EU:T:2017:520, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

36 Tribunalen konstaterar i detta sammanhang att det i artikel 4.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna inte uttryckligen föreskrivs någon möjlighet att under anställningen ompröva rätten till utlandstillägg med anledning av ändrade omständigheter.

37 Eftersom utlandstillägget betalas ut månatligen, kan administrationen emellertid inte fortsätta att betala ut utlandstillägget när en händelse inträffar som väsentligt förändrar rättighetsinnehavarens situation, i den utsträckning som den har betydelse för villkoren för beviljande av detta tillägg. I ett sådant fall, och i avsaknad av bestämmelser som hindrar detta, ska myndigheten göra en ny bedömning av situationen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juni 2013, Achab/EESK, F-21/12, EU:F:2013:95, punkt 26). Till skillnad från vad som gäller i fråga om en retroaktiv återkallelse av ett beslut är det nämligen alltid möjligt att med framtida verkan upphäva ett beslut när de omständigheter som låg till grund för beslutet inte längre föreligger. Detta är bland annat fallet i personallagstiftningen när det visar sig vara rättsstridigt att fortsätta att betala ut vissa delar av lönen. Detta bekräftas i artikel 85 i själva tjänsteföreskrifterna, eftersom det där underförstått tillåts att utbetalningen av felaktiga belopp avbryts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 1978, Herpels/kommissionen, 54/77, EU:C:1978:45, punkterna 38–40).

38 Såsom tribunalen redan har konstaterat följer det inte heller på något sätt av ordalydelsen i artikel 4.1 a i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna att rätten till utlandstillägg utgör en förvärvad rättighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 september 1993, Magdalena Fernández/kommissionen, T-90/92, EU:T:1993:78, punkt 32).

39 Sökanden har för övrigt inte bestritt att det är möjligt att göra en omprövning, utan har endast hävdat att rätten till utlandstillägg kan bedömas på nytt endast om den berörde tjänstemannens anställningsort ändras och inte vid förvärv av ett nytt medborgarskap.

40 Sökanden har i detta avseende för det första hävdat att förvärv av ett nytt medborgarskap under anställningen inte kan motivera en ändring av rätten till utlandstillägg, eftersom uttrycket ”som inte är och aldrig har varit” medborgare i den stat där anställningsorten ligger, i artikel 4.1 a i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, endast hänför sig till den situation som tjänstemannen befann sig i när han tillträdde sin tjänst, vilket motsvarar den tidpunkt då beslutet om detta tillägg fattades.

41 Villkoret att utlandstillägg ska beviljas en tjänsteman som ”inte är … medborgare” i det land där anställningsorten ligger är emellertid formulerat i presens indikativ. Det är enligt denna lydelse dessutom, med hänsyn till att detta tillägg betalas ut vid upprepade tillfällen, inte uteslutet att den berörde tjänstemannen under hela sin karriär måste fortsätta att uppfylla villkoret avseende avsaknad av medborgarskap i det land där anställningsorten ligger, för att han ska kunna behålla tillägget enligt artikel 4.1 a i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juni 2013, Achab/EESK, F-21/12, EU:F:2013:95, punkt 28).

42 Sökanden har bestritt relevansen av denna dom med motiveringen att Achab, som var tredjelandsmedborgare, till skillnad från honom inte var medborgare i en medlemsstat när han rekryterades och att han i detta avseende hade beviljats ett undantag för att kunna anställas. Den omständigheten att Achab inte var medborgare i en medlemsstat saknar emellertid relevans med avseende på artikel 4 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, vilken grundar sig på medborgarskapet i det land där anställningsorten ligger och inte på medborgarskapet i ursprungslandet. Det var dessutom förvärvet av detta andra medborgarskap under anställningen som, såväl i Achabs som i sökandens fall, motiverade att utbetalningen av det utlandstillägg som de hade beviljats med stöd av punkt 1 a i denna artikel upphörde.

43 Den omständigheten att det för beviljande av utlandstillägg enligt artikel 4.1 a i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna även krävs att tjänstemannen ”aldrig har varit medborgare” i det land där anställningsorten ligger, utgör inte heller något hinder för tolkningen att förvärv av sådant medborgarskap under anställningen medför att rätten till utlandstillägg går förlorad enligt denna bestämmelse.

44 Dessutom har artikel 4.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna sitt ursprung i artikel 4.1 i bilaga VII till rådets förordning nr 31 (EEG), 11 (Euratom) av den 18 december 1961 om tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda i Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen (EGT 45, 1962, s. 1387), i dess ursprungliga lydelse. Av ett informationsmeddelande från rådet av den 11 december 1959 (se punkt 21 ovan) framgår att lagstiftaren, under det förberedande arbete som ledde fram till antagandet av denna bestämmelse, undersökte flera kriterier för beviljande av utlandstillägg, men valde medborgarskapskriteriet för att det ansågs vara ”mer precist och enklare att tillämpa” än andra kriterier, samtidigt som lagstiftaren var medveten om att detta kriterium ”inte undanröj[de] alla svårigheter ([särskilt] vid dubbelt medborgarskap)”.

45 Av det ovan anförda följer att lagstiftaren inte haft för avsikt att reglera alla situationer som kan uppkomma, utan har valt en formulering som gör det enkelt att i den stora majoriteten av fall besluta om rätten till utlandstillägg. I enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 35 ovan hade det krävts en annan lydelse av artikel 4.1 a i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna för att utesluta varje omprövning under anställningstiden av rätten till detta tillägg till följd av förvärv av ett nytt medborgarskap.

46 Sökanden har för det andra hävdat att förvärv av medborgarskap i det land där anställningsorten ligger, efter det att en tjänsteman har tillträtt sin tjänst, endast är ett av flera sätt att knyta band till detta land och att integrera sig där. Det följer emellertid av rättspraxis att artikel 4.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna inte tillåter tillsättningsmyndigheten att dra in utlandstillägget på grund av att tillräcklig kompensation för de kostnader och nackdelar som följer av tillträdet av tjänsten redan har erhållits vid en viss tidpunkt i karriären eller på grund av att tjänstemannen har blivit tillräckligt integrerad i detta land.

47 Det framgår av rådets informationsmeddelande av den 11 december 1959 (se punkt 21 ovan) att utlandstillägget har utformats som ett tillägg ”som ges som kompensation för ekonomiska kostnader och icke-ekonomiska olägenheter till följd av att den anställde befinner sig långt från sin ursprungsort” och att ”de anställda i allmänhet upprätthåller familjerelationer … med sin ursprungsregion”. Såsom både sökanden och kommissionen har hävdat kan dessa olägenheter och kostnader finnas kvar under hela karriären och till och med förvärras under denna, trots den anställdes integrering i tjänstgöringslandet.

48 Det har även slagits fast att syftet med utlandstillägget är att kompensera för de särskilda kostnader och nackdelar som följer av tillträdet av tjänsten vid unionen (dom av den 13 juli 2018, Quadri di Cardano/kommissionen, T-273/17, EU:T:2018:480, punkt 44, och dom av den 28 februari 2019, Pozza/parlamentet, T-216/18, ej publicerad, EU:T:2019:118, punkt 24) med avseende på tjänstemän som, för att utan avbrott kunna utföra sina arbetsuppgifter och för att iaktta artikel 20 i tjänsteföreskrifterna, är skyldiga att flytta från sin bosättningsstat till den stat där anställningsorten ligger (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 maj 2007, F/kommissionen, T-324/04, EU:T:2007:140, punkt 47).

49 Denna utformning av utlandstillägget gör, som rådet har påpekat, det möjligt att med en så stor geografisk bas som möjligt rekrytera medborgare i unionens medlemsstater, i enlighet med artikel 27 första stycket i tjänsteföreskrifterna, och den främjar därigenom en geografisk jämvikt inom den europeiska offentliga sektorn, vilken för övrigt krävs med hänsyn till unionens anda (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 mars 1964, Lasalle/parlamentet, 15/63, EU:C:1964:9, s. 73).

50 Mot denna bakgrund har lagstiftaren föreskrivit att tjänstemäns integrering i den stat där anställningsorten ligger utgör hinder för utbetalning av utlandstillägg endast när integreringen följer av att de ”under den femårsperiod som löpt ut sex månader innan de tillträdde tjänsten varaktigt var bosatta eller utövade sin huvudsakliga yrkesverksamhet” där. Med andra ord har lagstiftaren, genom att göra dessa preciseringar, uteslutit att en integrering som följer av att den berörde tjänstemannen under anställningen varaktigt har bosatt sig och arbetar i det land där anställningsorten ligger kan utgöra hinder för betalning av detta tillägg.

51 Såsom angetts i punkterna 41–45 ovan har lagstiftaren däremot, genom sitt val av formulering i artikel 4.1 a i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, inte uteslutit att den särskilda form av integrering som består i förvärv, efter tillträdet av tjänsten, av medborgarskap i det land där anställningsorten ligger utgör en väsentlig förändring av situationen som kan leda till att rätten till utlandstillägg går förlorad. Lagstiftarens val omfattas av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som denne förfogar över för att fastställa anställningsvillkoren för unionens tjänstemän (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 91, och dom av den 4 mars 2010, Angé Serrano m.fl./parlamentet, C-496/08 P, EU:C:2010:116, punkt 86), inbegripet i fråga om lön (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 2018, Carpenito/rådet, T-543/16 och T-544/16, ej publicerad, EU:T:2018:955, punkt 60).

52 Under dessa omständigheter har PMO inte åsidosatt artikel 4.1 a i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna när den ansåg att förvärvet under anställningen av medborgarskap i det land där anställningsorten ligger borde leda till en omprövning av rätten till utlandstillägg.

53 Det saknas således fog för den första grundens första delgrund.

b) Den andra delgrunden: Kommissionens underlåtenhet att beakta den tvångssituation som Förenade kungarikets eventuella utträde ur unionen gav upphov till

54 Sökanden har anfört att kommissionen borde ha beaktat den omständigheten att han tvingades ansöka om belgiskt medborgarskap, eftersom detta vid den aktuella tidpunkten framstod som den enda möjligheten för honom att behålla sin anställning, för det fall Förenade kungariket lämnade unionen. Kommissionsledamöternas kollegium hade nämligen före den 28 mars 2018 inte garanterat de tjänstemän som var medborgare i Förenade kungariket att de inte automatiskt skulle sägas upp, om de inte längre skulle vara medborgare i en medlemsstat för det fall att Förenade kungariket faktiskt skulle lämna unionen.

55 Inför prövningen av denna delgrund ska det inledningsvis erinras om att det, såsom sökanden har anfört, följer av artikel 49 i tjänsteföreskrifterna, jämförd med artikel 28 a i desamma, att en tjänsteman som inte längre uppfyller kravet på att vara medborgare i en av unionens medlemsstater kan sägas upp av tillsättningsmyndigheten genom ett motiverat beslut.

56 Det är vidare ostridigt mellan parterna att de tjänstemän som är medborgare i Förenade kungariket inte hade fått någon garanti för att artikel 49 i tjänsteföreskrifterna inte skulle tillämpas på dem, för det fall nämnda stat skulle utträda ur unionen, innan sökanden den 27 juni 2017 ansökte om belgiskt medborgarskap, och till och med innan han erhöll detta medborgarskap. Som sökanden har påpekat var det inte förrän den 28 mars 2018 som kommissionen beslutade att tillsättningsmyndigheten inte skulle använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt denna bestämmelse, utom när detta var vederbörligen motiverat i vissa särskilda fall, såsom när det föreligger intressekonflikter eller då detta följer av internationella förpliktelser.

57 Det ska slutligen understrykas att den omständigheten att Förenade kungariket hade anmält sin avsikt att utträda ur unionen inte i sig förändrade dess medborgares rättsliga ställning (se, analogt, dom av den 26 november 2018, Shindler m.fl./rådet, T-458/17, EU:T:2018:838, punkt 44).

58 Efter detta klargörande konstaterar tribunalen att sökanden grundar sitt påstående, att kommissionen var skyldig att beakta den tvångssituation som han ställdes inför, på rättspraxis avseende artikel 4.3 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna. Som svar på en fråga som ställdes vid förhandlingen preciserade sökanden att den tvångssituation som han åberopade i sina inlagor skulle kunna utgöra force majeure, för vilket rekvisiten skulle vara uppfyllda i förevarande fall.

59 Vad gäller artikel 4.3 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna ska det erinras om att denna bestämmelse likställer en tjänsteman som genom äktenskap har förvärvat medborgarskap i det land där anställningsorten ligger, utan någon möjlighet att avsäga sig det, med en tjänsteman som varken har eller har haft ett sådant medborgarskap.

60 Sökanden har inte bestritt att denna bestämmelse som sådan inte är tillämplig i förevarande fall. Han har emellertid gjort gällande att den stadfäster en rättspraxis som hade sin grund i konstaterandet att även om beslutet att ingå äktenskap är frivilligt, medförde äktenskapet i vissa medlemsstaters rättsordningar att makan automatiskt tillerkändes makens medborgarskap, utan att hon hade möjlighet att avstå från detta. Sökanden anser att denna situation är jämförbar med hans situation. Han anser nämligen att även om hans önskan att fortsätta arbeta vid kommissionen efter Förenade kungarikets utträde ur unionen följer av ett personligt val, har han tvingats förvärva belgiskt medborgarskap.

61 Det ska i detta sammanhang erinras om den rättspraxis som sökanden har hänvisat till och som ligger till grund för artikel 4.3 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna. I sin dom av den 20 februari 1975, Airola/kommissionen (21/74, EU:C:1975:24, punkt 12), slog domstolen fast att man ska bortse från ett medborgarskap som en kvinnlig tjänsteman, utan möjlighet att avstå från detta, har påtvingats på grund av sitt äktenskap med en medborgare i en annan medlemsstat. Artikel 4 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna skulle nämligen tolkas på ett sådant sätt att man undviker alla omotiverade skillnader i behandling mellan manliga och kvinnliga tjänstemän som befinner sig i jämförbara situationer (dom av den 20 februari 1975, Airola/kommissionen, 21/74, EU:C:1975:24, punkterna 9–11).

62 Av detta följer att denna rättspraxis, i motsats till vad sökanden har hävdat, inte grundade sig på den omständigheten, att tjänstemannen påtvingades medborgarskap i det land där anställningsorten ligger, som sådan, utan snarare på den diskriminerande karaktären hos den nationella lagstiftningen, som inte kunde föranleda några verkningar i unionsrätten.

63 Åsidosättandet av den allmänna principen om likabehandling och icke-diskriminering, som ligger till grund för den rättspraxis som inleddes med domen av den 20 februari 1975, Airola/kommissionen (21/74, EU:C:1975:24), och artikel 4.3 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, är föremål för den andra, den tredje och den fjärde grunden, vilka kommer att prövas nedan.

64 Vad gäller force majeure framgår det, om det antas att argumentet härom kan tas upp till sakprövning som en utvidgning av den tvångssituation som åberopats i inlagorna, av fast rättspraxis rörande olika områden inom unionsrätten att force majeure kännetecknas av två faktorer. Den första faktorn avser förekomsten av onormala och oförutsebara omständigheter över vilka den berörda personen inte råder (dom av den 18 december 2007, Société Pipeline Méditerranée et Rhône, C-314/06, EU:C:2007:817, punkt 23, dom av den 25 januari 2017, Vilkas, C-640/15, EU:C:2017:39, punkt 53, och beslut av den 28 maj 2013, Honnefelder/kommissionen, T-130/13 P, EU:T:2013:276, punkt 19). Den andra faktorn avser det förhållandet att även om de nämnda omständigheterna inte är begränsade till de fall i vilka det är absolut omöjligt att fullgöra en förpliktelse, måste de emellertid innebära att detta fullgörande skulle innebära en orimlig uppoffring (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, punkt 23, dom av den 15 december 1994, Bayer/kommissionen, C-195/91 P, EU:C:1994:412, punkt 32, och dom av den 19 juni 2019, RF/kommissionen, C-660/17 P, EU:C:2019:509, punkt 37).

65 Det följer emellertid även av fast rättspraxis att eftersom begreppet force majeure inte har samma innehåll inom unionsrättens olika tillämpningsområden, ska begreppets innebörd fastställas på grundval av det rättsliga sammanhang i vilket det är avsett att ha verkningar (se dom av den 25 januari 2017, Vilkas, C-640/15, EU:C:2017:39, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

66 I förevarande fall ska sökanden, med hänsyn till omständigheterna i målet, genom sina argument anses ha gjort gällande att Förenade kungarikets utträde ur unionen, vilket gjorde att han riskerade att bli uppsagd, utgjorde ett fall av force majeure som befriade PMO från skyldigheten att ompröva hans situation med hänsyn till det belgiska medborgarskap som han förvärvat.

67 Även om Förenade kungarikets avsikt att utträda ur unionen var en onormal och oförutsebar omständighet som sökanden inte rådde över, kan de uppgifter som sökanden har lämnat inte anses visa att en omprövning av hans situation under de aktuella omständigheterna skulle ha varit orimlig med hänsyn till dess följder.

68 Sökanden har visserligen påstått att kommissionen själv skulle ha uppmuntrat tjänstemän som är medborgare i Förenade kungariket att ansöka om belgiskt medborgarskap, med hänsyn till Förenade kungarikets avsikt att utträda ur unionen och de eventuella följderna av detta utträde för dessa tjänstemän. Sökanden har på denna punkt ingett ett e-postmeddelande som kommissionens ordförande skickade till dessa tjänstemän redan den 24 juni 2016. Det ska emellertid konstateras att kommissionens ordförande försäkrade dem om att ”dörren inte stäng[de]s för [dem]”, att han skulle arbeta med ordförandena i de andra institutionerna för att alla skulle kunna fortsätta att dra nytta av deras erfarenhet och att ”[tj]änsteföreskrifterna skulle tolkas och tillämpas i en europeisk anda”. Det framgår inte härav att kommissionen skulle ha uppmuntrat de berörda att förvärva medborgarskap i det land där deras anställningsort ligger. Sökanden har även gett in en tidningsartikel daterad den 3 maj 2018 i vilken det redogörs för ett ställningstagande av samma kommissionsordförande samt protokollet från ett informellt möte den 29 januari samma år mellan kommissionens personal och dess vice ordförande med ansvar för bland annat personalfrågor. Mötet och ställningstagandet ägde emellertid rum efter det att sökanden hade förvärvat belgiskt medborgarskap och kan således inte heller ha föranlett hans ansökan härom.

69 Förlusten av utlandstillägget förefaller slutligen inte ha inneburit en orimlig börda, med hänsyn till att sökanden genom förvärvet av belgiskt medborgarskap erhöll en absolut garanti för att han skulle få behålla sin anställning om Förenade kungariket lämnade unionen.

70 Även om domstolen har slagit fast att en medlemsstats utträde ur unionen kan få en betydande inverkan på samtliga unionsmedborgares rättigheter (dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 64), har den likväl inte antytt att unionen har någon som helst skyldighet att neutralisera verkningarna av ett sådant utträde.

71 Det kan således uteslutas att force majeure föreligger i förevarande fall, varför det inte är nödvändigt att pröva huruvida force majeure, trots avsaknaden av en uttrycklig hänvisning till detta begrepp i artikel 4 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, likväl skulle kunna åberopas mot bakgrund av systematiken i och syftena med denna bestämmelse.

72 Mot bakgrund av det ovan anförda och eftersom det inte föreligger någon rättsligt relevant tvångssituation, saknas det anledning att pröva sökandens argument avseende domen av den 26 juni 2013, Achab/EESK (F-21/12, EU:F:2013:95), och den nödvändiga skillnaden mellan det aktuella fallet, som kännetecknas av en tvångssituation, och det mål som gav upphov till nämnda dom, i vilket den berörda personen skulle ha kunnat behålla sin anställning även om vederbörande inte hade förvärvat belgiskt medborgarskap.

73 Härav följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första grundens andra del och därmed inte såvitt avser någon del av den första grunden.

2. Den andra grunden: Åsidosättande av principen om likabehandling och icke-diskriminering genom att sökandens rätt till utlandstillägg omprövades utifrån villkoren i artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna

74 Såsom angetts i punkt 30 ovan har sökanden som andra grund gjort gällande att principen om likabehandling och icke-diskriminering utgör hinder för att kommissionen gör en ny prövning av hans situation utifrån artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna.

75 Vid prövningen av denna grund ska det inledningsvis erinras om att det av artikel 4.1 a i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna framgår att rätten till utlandstillägg för tjänstemän som inte är medborgare i det land där anställningsorten ligger beror på var de varit varaktigt bosatta under de fem år som föregick den dag då de tillträdde sin tjänst, medan rätten till utlandstillägg enligt artikel 4.1 b i samma bilaga för tjänstemän som är medborgare i den staten ska bedömas med hänsyn till deras varaktiga bosättning under en tioårsperiod.

76 Det följer vidare av fast rättspraxis att tjänstemän som inte är medborgare i det land där anställningsorten ligger ska nekas utlandstillägg endast om de har varit bosatta där under hela den femåriga referensperioden, medan tjänstemän som är medborgare i detta land kan nekas eller fråntas rätten till detta tillägg redan om de har behållit sin varaktiga bosättning där eller varaktigt har bosatt sig där, om så bara under en mycket kort tid under den tioåriga referensperioden (dom av den 27 februari 2015, EESK/Achab, T-430/13 P, EU:T:2015:122, punkt 54, och dom av den 13 juli 2018, Quadri di Cardano/kommissionen T-273/17, EU:T:2018:480, punkt 47).

77 Det ska slutligen erinras om att PMO, efter att ha tillerkänt sökanden rätt till utlandstillägg när han tillträdde sin tjänst med stöd av artikel 4.1 a i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, fråntog honom denna rätt med stöd av artikel 4.1 b i samma bilaga, eftersom han hädanefter skulle betraktas som en tjänsteman ”som är medborgare” i det land där hans anställningsort ligger.

78 Det är med detta som utgångspunkt som de två delarna av den andra grunden för talan ska prövas.

a) Den första delgrunden: Åsidosättande av principen om likabehandling och icke-diskriminering med avseende på tjänstemän med belgiskt medborgarskap och tjänstemän som har flyttat från den ort där de har sina huvudsakliga intressen

79 Sökanden har hävdat att kommissionen, genom att tillämpa artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna på honom, har behandlat två olika personkategorier på samma sätt, nämligen dels personer som var belgiska medborgare eller, mer allmänt, personer som var medborgare i det land där anställningsorten ligger när de tillträdde sin tjänst, vilka hade varit bosatta där under den tioåriga referensperiod som avses i denna bestämmelse och som hade rekryterats utan att ha befunnit sig i en situation som motsvarade en utlandsvistelse, dels personer som såsom sökanden, inte hade sådant medborgarskap när de tillträdde tjänsten och som därför, till skillnad från den första personkategorin, inte kunde antas ha nära band med det land där anställningsorten ligger. Sökanden har även omvänt hävdat att han behandlats annorlunda än andra tjänstemän som, i likhet med sökanden, har lämnat orten för sina huvudsakliga intressen för att tillträda en tjänst vid institutionerna, men som likväl har behållit rätten till utlandstillägg.

80 Enligt rättspraxis innebär principen om likabehandling att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan likabehandling eller särbehandling (se dom av den 22 september 2017, Wanègue/Regionkommittén, T-682/15 P, ej publicerad, EU:T:2017:644, punkt 64 och där angiven rättspraxis). Det ska i detta sammanhang tas hänsyn till både de rättsliga och de faktiska förhållandena (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juni 2013, Achab/EESK, F-21/12, EU:F:2013:95, punkt 39).

81 Det har vidare slagits fast att eftersom fastställandet av villkoren för rätt till utlandstillägg omfattas av institutionernas utrymme för skönsmässig bedömning, kan principen om likabehandling endast åsidosättas om artikel 4.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna skulle medföra en godtycklig eller uppenbart olämplig åtskillnad mellan de anställda med beaktande av syftet med denna bestämmelse (se dom av den 13 december 2004, E/kommissionen, T-251/02, EU:T:2004:357, punkt 124 och där angiven rättspraxis).

82 I förevarande fall ska det även påpekas att det medborgarskap som avses i artikel 4.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna ger anledning att anta att det finns ett flertal nära band mellan medborgaren och det land som han eller hon är medborgare i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 2007, B/kommissionen, F-7/06, EU:F:2007:129, punkt 39, och dom av den 5 december 2012, Bourtembourg/kommissionen, F-6/12, EU:F:2012:175, punkt 26).

83 Det kan vidare mer allmänt konstateras att unionslagstiftaren, med hänsyn till denna innebörd av medborgarskapet och till syftet med utlandstillägget (se punkt 48 ovan) och unionslagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning (se punkt 81 ovan), hade fog för att anta att anställda som är medborgare i det land där anställningsorten ligger inte har sådana kostnader och nackdelar som utlandstillägget syftar till att kompensera, åtminstone inte i samma utsträckning som anställda som inte är medborgare i det landet. Unionslagstiftaren kunde således, utan att göra en godtycklig eller uppenbart olämplig åtskillnad mellan de anställda, behandla tjänstemän olika beroende på deras nuvarande eller tidigare medborgarskap. Av samma skäl hade lagstiftaren även rätt att för beviljande av utlandstillägg för tjänstemän som är eller har varit medborgare i det land där anställningsorten ligger uppställa stränga villkor, bland annat kravet på att ha varit varaktigt bosatt utanför nämnda land under referensperioden på tio år (se, analogt, dom av den 4 december 2008, Blais/ECB, F-6/08, EU:F:2008:160, punkt 102).

84 Sökanden har emellertid framhållit att hans situation är speciell. Han har gjort gällande att han inte var belgisk medborgare under den tioåriga referensperiod som föreskrivs i artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna och att orten för hans huvudsakliga intressen vid den aktuella tidpunkten var Troon i Förenade kungariket, såsom kommissionen konstaterade när han tillträdde sin tjänst. Sökanden anser följaktligen att den presumtion som underligger denna bestämmelse, enligt vilken han under denna period hade flera nära band till Belgien, det land där hans anställningsort ligger, saknade grund i hans fall.

85 Såsom sökanden har hävdat bygger tillämpningen i det angripna beslutet av artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna på honom på en fiktion, eftersom han behandlades som om han hade varit belgisk medborgare innan han tillträdde sin tjänst år 2001, trots att han erhöll belgiskt medborgarskap först sjutton år senare. Kommissionen har inte bestritt detta, men har hävdat att beaktandet i det angripna beslutet av två omständigheter, nämligen sökandens förvärv av medborgarskap i det land där anställningsorten ligger efter det att han trädde i tjänst och sökandens närvaro på det landets territorium innan han anställdes, utgjorde ett rimligt tillvägagångssätt i denna situation mot bakgrund av lydelsen av artikel 4.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, som inte innehåller någon särskild bestämmelse som reglerar frågan om förvärv av ett nytt medborgarskap under anställningen (punkterna 41, 44 och 51 ovan).

86 Det ska i detta sammanhang erinras om att utlandstillägget, till skillnad från ersättningen för flyttkostnader och flyttningsbidraget, ska betalas ut under hela den tid anställningen varar. Principen om likabehandling och icke-diskriminering ska följaktligen iakttas inte bara vid tidpunkten för tillträdet till tjänsten, utan även därefter, vid en omprövning av rätten till utlandstillägget på grund av ändrade omständigheter.

87 Om artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna inte tillämpades på sökanden från och med den tidpunkt då han blev belgisk medborgare skulle han behandlas förmånligare än personer som varit belgiska medborgare sedan födseln och som tillträtt en tjänst vid en institution i Belgien, vilka varit

tvungna att uppfylla de stränga villkor som uppställs i denna bestämmelse för att ha rätt till utlandstillägg under hela sin karriär. Ifrågasättandet av sökandens rätt till utlandstillägg år 2018, efter det att han blivit belgisk medborgare, gör det möjligt att behandla honom på samma sätt som belgare som på grund av sina band till Belgien inte har rätt till nämnda tillägg.

88 Om artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna inte skulle tillämpas på sökanden skulle han dessutom behandlas annorlunda än belgiska medborgare som sedan länge har brutit alla band till Belgien, men som i likhet med sökanden uppehållit sig där under den tioåriga referensperioden innan de tillträdde en tjänst i unionen och påbörjade sin tjänstgöring i detta land. Sådana medborgare ska nämligen nekas utlandstillägg med tillämpning av artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juli 2018, Quadri di Cardano/kommissionen, T-273/17, EU:T:2018:480, punkterna 28, 46 och 47).

89 Att inte tillämpa artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna på sökanden när han har blivit belgisk medborgare under anställningen skulle också leda till att han behandlades mer förmånligt än en person som varit belgisk medborgare sedan födseln och som avsagt sig sitt belgiska medborgarskap till förmån för ett annat medborgarskap, exempelvis medborgarskap i Förenade kungariket, som sökanden var medborgare i, men som under en tid har uppehållit sig i Belgien innan han eller hon anställdes där av en institution.

90 Slutligen befinner sig en tjänsteman, såsom sökanden, som under anställningen förvärvar medborgarskap i det land där anställningsorten ligger inte längre i samma situation som tjänstemän som inte har uttryckt sin avsikt att formalisera sina band till detta land genom att bli medborgare där. Förvärvet av detta medborgarskap skapar åtminstone en starkare politisk anknytning till detta land jämfört med dem som medborgare i andra medlemsstater tillerkänns genom artikel 22 FEUF.

91 Såsom kommissionen vitsordat vid förhandlingen och som framgår av rådets informationsmeddelande av den 11 december 1959, som citerats ovan (se punkt 21 ovan), är artikel 4.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna resultatet av en kompromiss mellan olika valmöjligheter. Syftet med förordningen är inte att uttryckligen reglera samtliga situationer och svårigheter som kan uppkomma, utan att tillhandahålla enkla och objektiva kriterier som är enkla att tillämpa i den stora majoriteten av fall (se punkt 45 ovan).

92 När det gäller ett sådant kriterium som baseras på vad som normalt förekommer ska det erinras om att även om det i enstaka situationer kan uppstå tillfälliga olägenheter på grund av införandet av ett allmänt och abstrakt regelverk, kan lagstiftaren inte klandras för att ha gjort en uppdelning i kategorier, om denna uppdelning grundas på objektiva omständigheter och till sin natur inte är diskriminerande med hänsyn till det mål som eftersträvas med den (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 januari 1981, Vutera/kommissionen, 1322/79, EU:C:1981:6, punkt 9, och dom av den 15 april 2010, Gualtieri/kommissionen, C-485/08 P, EU:C:2010:188, punkt 81).

93 Sökanden anser emellertid att hans situation visar att det finns ett systematiskt problem med tolkningen av artikel 4.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, som kan få betydelse för en stor kategori av tjänstemän.

94 Det framgår emellertid av en tidningsartikel, till vilken sökanden har hänvisat, att kommissionen hade 32 847 anställda vid tiden för de faktiska omständigheterna. Av uppgifter som kommissionen har lämnat på begäran av tribunalen (se punkt 20 ovan) framgår att 98 anställda vid kommissionen, vilka var medborgare i Förenade kungariket när de tillträdde sin tjänst och arbetade i Bryssel, har förvärvat belgiskt medborgarskap efter folkomröstningen om utträdet ur unionen. Enligt de uppgifter som kommissionen har lämnat har dessutom 40 av dess tjänstemän behållit utlandstillägget, medan 23 tjänstemän har förlorat detta och 35 tjänstemän har fått det särskilda utlandstillägg som de tidigare hade rätt till enligt artikel 4.2 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna indraget. Slutligen hade kommissionen, enligt den tidningsartikel som sökanden har hänvisat till, på samtliga anställningsorter

fortfarande totalt 700 personer anställda som var medborgare i Förenade kungariket efter det att denna stat utträtt ur unionen. Enligt de sifferuppgifter som rådet lämnat till tribunalen uppgick antalet tjänstemän och andra anställda vid rådet som endast var medborgare i Förenade kungariket till 80 vid tidpunkten för ovannämnda folkomröstning och till 30 vid tidpunkten för Förenade kungarikets faktiska utträde ur unionen. Skillnaden i antal berodde på att anställda lämnat sin tjänst eller blivit medborgare i ett annat land. I synnerhet uppgav 14 tjänstemän och andra anställda som var medborgare i Förenade kungariket att de under denna period hade förvärvat belgiskt medborgarskap. Efter en omprövning av deras situation till följd av förvärvet förlorade tre av dem utlandstillägget medan sju förlorade det särskilda utlandstillägget.

95 Av de uppgifter som inhämtats från parlamentet, Europeiska unionens domstol och revisionsrätten (se punkt 19 ovan) framgår vidare att 52 tjänstemän och andra anställda vid Europeiska unionens domstol, vilka förvärvat luxemburgskt medborgarskap under anställningen, fortfarande har rätt till utlandstillägg med tillämpning av artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna och att av de 23 medborgare i Förenade kungariket som var anställda vid revisionsrätten, vilka erhöll detta bidrag, och som förvärvat luxemburgskt medborgarskap, har 20 personer behållit detta tillägg med tillämpning av samma bestämmelse medan tre har förlorat detta, eftersom de varit bosatta i Luxemburg under de tio år som föregick den dag då de tillträdde sin tjänst.

96 Vid en samlad bedömning av dessa sifferuppgifter framgår att den situation som sökanden säger sig ha konfronterats med inte visar på ett systematiskt problem och att lagstiftaren, såsom rådet har påpekat, inte agerade rättsstridigt när denne använde nationalitetskriteriet för att dela upp ungefär 50 000 tjänstemän och andra anställda i unionen i kategorier för att fastställa i vilka fall de har rätt till utlandstillägg.

97 PMO kan följaktligen inte anses ha åsidosatt principen om likabehandling och icke-diskriminering genom att tolka artikel 4.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna så, att den tillät en omprövning av sökandens situation efter det att han hade förvärvat belgiskt medborgarskap och att denna omprövning skulle göras utifrån punkt 1 b i denna artikel och, slutligen, att det var lämpligt att i detta syfte hänföra sig till den tioåriga referensperiod som föregick hans tjänstetillträde.

98 Denna bedömning påverkas inte av sökandens argument att den omständigheten att kommissionen behandlade honom som om han hade varit en belgisk medborgare som hade varit bosatt i Belgien under den tioåriga referensperioden innebar att kommissionen bortsåg från att han, innan han under anställningen förvärvade detta medborgarskap, tidigare hade utövat sin rätt till fri rörlighet i syfte att rekryteras av institutionerna. Sökanden har i detta avseende gjort gällande att domstolen i sin dom av den 14 november 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 49), slog fast att situationen för en medborgare i en medlemsstat som har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att bege sig till och lagligen uppehålla sig i en annan medlemsstat inte kan likställas med en rent inhemsk situation enbart på grund av att denna medborgare under denna vistelse vid sidan om sitt ursprungliga medborgarskap har förvärvat medborgarskap i värdmedlemsstaten.

99 Det kan emellertid konstateras att den fråga som aktualiserades i den domen var huruvida en medborgare i en medlemsstat som hade utövat sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat fortfarande kunde göra gällande den rätt att fritt röra sig och uppehålla sig som föreskrivs i artikel 21.1 FEUF i denna andra stat, trots att vederbörande hade förvärvat medborgarskap i denna stat, och huruvida personen i fråga följaktligen även kunde göra gällande rätten att leva ett normalt familjeliv i den staten, med sina familjemedlemmar vid sin sida, det vill säga sin make, som var en tredjelandsmedborgare som befann sig olagligt i denna medlemsstat (dom av den 14 november 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punkterna 51 och 52).

100 I förevarande fall har sökanden emellertid inte visat att det angripna beslutet påverkar hans rättigheter enligt artikel 21.1 FEUF i Belgien. Tvärtom uppgav sökanden, som svar på de frågor som ställdes till honom vid förhandlingen, att hans maka bland annat var fransk medborgare och att hans familj var

bosatt i Frankrike och inte i Belgien. Det angripna beslutet grundar sig inte heller på att sökandens situation likställs med en rent inhemsk situation. Beslutet grundas endast på den omständigheten att han under den tioåriga referensperioden, med utövande av sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom andra medlemsstaters territorier, varit varaktigt bosatt, i den mening som avses i artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, i det land där anställningsorten ligger och som han i efterhand förvärvat medborgarskap i.

101 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte vinna bifall såvitt avser den andra grundens första del.

b) Den andra delgrunden: Åsidosättande av principen om likabehandling och icke-diskriminering till nackdel för tjänstemän som är medborgare i Förenade kungariket

102 Sökanden har gjort gällande att den tolkning av artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna som ligger till grund för det angripna beslutet är diskriminerande under sådana omständigheter som dem i förevarande mål, eftersom den i praktiken påverkar tjänstemän från Förenade kungariket mer än övriga tjänstemän. Inför Förenade kungarikets utträde ur unionen var dessa nämligen de enda som behövde förvärva ett nytt medborgarskap för att inte förlora sin anställning. Enligt sökanden är denna diskriminering inte motiverad med hänsyn till syftet med utlandstillägget.

103 Kommissionen har emellertid med rätta påpekat att det inte endast är medborgare i Förenade kungariket som kan förvärva ett andra medborgarskap och att det vid ett sådant förvärv görs en omprövning av situationen i administrativt hänseende för alla anställda.

104 I kommissionens nyhetsbrev nr 18 från februari 2016, det vill säga före folkomröstningen om Förenade kungarikets utträde ur unionen, vilken ägde rum den 23 juni samma år, hade kommissionen uppmärksammat all personal på att förvärv under anställningen av medborgarskap i det land där anställningsorten ligger kunde påverka rätten till utlandstillägg och innebar att det måste göras en ny bedömning.

105 Dessutom hade kommissionen redan intagit denna ståndpunkt i det administrativa meddelandet nr 317 av den 14 april 1981 om utlandstillägg och särskilt utlandstillägg, vilket således offentliggjordes vid en tidpunkt innan den aktuella frågan hade uppkommit och utan att det finns något som helst samband med Förenade kungarikets eventuella utträde ur unionen.

106 Mot bakgrund av punkterna 64–70 ovan framgår det inte heller att följderna av att tjänstemän som är medborgare i Förenade kungariket förvärvar medborgarskap i det land där anställningsorten ligger var sådana att de borde ha föranlett kommissionen att avstå från att ompröva sökandens situation vad gäller hans rätt till utlandstillägg.

107 Överklagandet kan således inte bifallas såvitt avser den andra grundens andra del.

108 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser någon del av den andra grunden.

3. Den tredje grunden: Huruvida artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna i det angripna beslutet har tolkats på ett sätt som strider mot principen om likabehandling och icke-diskriminering

109 Såsom har angetts ovan i punkt 31 har sökanden genom den tredje grunden gjort gällande att även om det antas att kommissionen hade fog för att ompröva hans rätt till utlandstillägg med stöd av artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, har kommissionen gjort en felaktig tolkning, mot bakgrund av icke-diskrimineringsprincipen, av villkoret att den berörde tjänstemannen ska ha varit ”varaktigt … bosatta utanför [anställningsstatens] europeiska territorium” för att ha rätt till detta tillägg.

110 Enligt sökanden borde detta villkor, för att vara förenligt med icke-diskrimineringsprincipen, ha tolkats med beaktande av att artikel 4.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna grundar sig på presumtionen att en tjänsteman som är medborgare i en medlemsstat har flera nära band till denna stat. Omvänt anser sökanden att en tjänsteman som inte under den tioåriga referensperioden var medborgare i det land där anställningsorten ligger inte kan presumeras ha haft sådana band till landet vid denna tidpunkt. Sökanden har följaktligen föreslagit att begreppet varaktig bosättning i artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, när det gäller en tjänsteman som under anställningen förvärvar medborgarskap i det land där anställningsorten ligger, inte ska tolkas strikt, såsom är fallet med en tjänsteman som redan hade detta medborgarskap innan han tillträdde sin tjänst. Det bör snarare tolkas på samma sätt som inom ramen för artikel 4.1 a i samma bilaga med avseende på en tjänsteman som inte är medborgare i den medlemsstaten. En tjänsteman som har blivit medborgare i det land där anställningsorten ligger efter det att han eller hon tillträdde sin tjänst borde således förlora sitt utlandstillägg endast om vederbörande varit varaktigt bosatt där under minst fem år, under den tioåriga referensperiod som avses i artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna. Om kommissionen hade anammat denna tolkning, skulle den ha varit tvungen att konstatera att han under denna period varit varaktigt bosatt på annan ort än anställningsorten och ha behållit hans rätt till utlandstillägg.

111 Det ska emellertid erinras om att tolkningen av en bestämmelse måste vara förenlig med den aktuella bestämmelsens ordalydelse och att inte ens principen om att bestämmelser ska tolkas så att de överensstämmer med tvingande bestämmelser med högre rang kan tjäna som grund för en tolkning *contra legem* (se, analogt, dom av den 19 september 2019, Rayonna prokuratura Lom, C-467/18, EU:C:2019:765, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

112 I artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna hänför sig villkoret om ”varaktig” bosättning, som ska vara uppfyllt för att utlandstillägg ska beviljas, till en bosättningsort utanför anställningslandets europeiska territorium, vilket *e contrario* innebär att det, såsom framgår av den rättspraxis som anges i punkt 76 ovan, för tjänstemän som är medborgare i det land där anställningsorten ligger är tillräckligt att den berörde haft någon typ av bosättning i det landet, om så bara under kort tid, för att vederbörande ska nekas eller förlora rätten till utlandstillägg, under förutsättning att bosättningen kan anses som varaktig. Dessutom avser denna bestämmelse en referensperiod på tio år, vilket innebär att dess tillämpning inte kan grunda sig på en referensperiod på fem år, som inte föreskrivs i de bestämmelser som lagstiftaren har antagit.

113 Att, såsom sökanden har förordat, tolka artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna så, att en tjänsteman som under anställningen har förvärvat medborgarskap i det land där anställningsorten ligger endast förlorar sitt utlandstillägg om han eller hon har varit varaktigt bosatt där under minst fem år under den tioåriga referensperiod som föregick tjänstetillträdet, är följaktligen oförenligt med ordalydelsen i denna bestämmelse och med dess räckvidd, såsom den har tolkats i fast rättspraxis.

114 Såsom redan har konstaterats i punkt 90 ovan innebär denna tolkning dessutom att en tjänsteman som under anställningen förvärvar medborgarskap i det land där anställningsorten ligger behandlas på motsvarande sätt som en tjänsteman som aldrig har förvärvat sådant medborgarskap och som inte på detta sätt har formaliserat förekomsten av flera nära band till detta land.

115 Den tolkning av begreppet varaktig bosättning i den mening som avses i artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna som sökanden har gjort gällande, det vill säga att detta begrepp i sak avser en vistelse på fem år i det land där anställningsorten ligger, kan följaktligen inte godtas.

116 Härav följer att sökanden inte med framgång kan hävda att han inte har brutit sina band till Förenade kungariket, som han för övrigt fortfarande är medborgare i, och att han endast har ansökt om belgiskt medborgarskap för att behålla sin anställning, utan att ha för avsikt att varaktigt stanna kvar i Belgien.

117 Det framgår nämligen av syftet med utlandstillägget, som det har erinrats om i punkterna 44 och 48 ovan, att frågan inte är huruvida sökanden har brutit all kontakt med det land som han ursprungligen var medborgare i, utan huruvida han under referensperioden hade tillräckliga band till det land som han numera är medborgare i för att han ska nekas utlandstillägg med hänsyn till villkoren i artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna. Detta är fallet här. Sökanden var varaktigt bosatt i Belgien och arbetade där, åtminstone mellan den 1 mars 1999 och den 31 december 2000. Den omständigheten, om den antas vara styrkt, att han sökte anställning i det landet enbart i syfte att bli rekryterad av en unionsinstitution saknar relevans i detta sammanhang. Närvaron och utförandet av ett arbete på den framtida anställningsorten är inte ett villkor för rekrytering och kan inte anses göra det lättare att bli rekryterad.

118 Det går inte heller att av artikel 4 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna sluta sig till att lagstiftaren skulle ha fäst särskild vikt vid den tidpunkt då den berörda personen bosatte sig utanför den stat som han eller hon är eller har varit medborgare i eller vid de skäl som låg till grund för denna utflyttning (dom av den 25 september 2014, Grazyte/kommissionen, T-86/13 P, EU:T:2014:815, punkterna 58 och 78).

119 Den avvägning mellan ställningen som medborgare i Förenade kungariket och ställningen som belgisk medborgare som sökanden påstår sig göra och erkännandet, som sökanden har föreslagit, av den omständigheten att det första medborgarskapet är det som är viktigast för honom, skulle dessutom innebära en tillämpning av den teori om huvudsakligt medborgarskap som domstolen uttryckligen har underkänt i sin dom av den 14 december 1979, Deverd/kommissionen (257/78, EU:C:1979:294, punkt 14).

120 Slutligen följer det av underkännandet av den tolkning av begreppet varaktig bosättning som sökanden har förordat att sökanden inte kan vinna framgång med sitt påstående att kommissionen har åsidosatt principen om skydd för berättigade förväntningar genom att i det angripna beslutet anse att sökanden vid tidpunkten för rekryteringen i så hög grad var en del av det belgiska samhället att han måste bevisa att han inte hade varit bosatt i Belgien under de tio år som föregick hans tillträde till tjänsten, trots att kommissionen hade bedömt att han inte var integrerad i det belgiska samhället när den tillerkände honom rätt till utlandstillägg i samband med att han anställdes.

121 Eftersom kriteriet avseende ”varaktig” bosättning är mindre strikt vid tillämpning av artikel 4.1 a i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna än vid tillämpning av artikel 4.1 b i samma bilaga, kunde PMO, utan att motsäga sig själv eller åsidosätta principen om skydd för berättigade förväntningar, anse att utlandstillägg skulle beviljas med stöd av den förstnämnda bestämmelsen när han tillträdde sin tjänst och anse att detta tillägg skulle återtas med stöd av den sistnämnda bestämmelsen vid omprövningen av hans situation, efter det att han blivit belgisk medborgare. För övrigt har sökanden än mindre fog för att åberopa denna princip, eftersom kommissionens tjänstemän uttryckligen hade underrättats om de konsekvenser som de riskerade om de förvärvade medborgarskap i det land där anställningsorten ligger (se punkterna 104 och 105 ovan).

122 Av det ovan anförda följer att talan inte kan vinna bifall på den tredje grunden.

4. Den fjärde grunden: Invändningen om att artikel 4.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna är rättsstridig

123 Sökanden har, för det fall talan inte skulle vinna bifall på de föregående grunderna, i andra hand framställt en invändning om att artikel 4.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna är rättsstridig, eftersom den skulle vara diskriminerande gentemot personer som befinner sig i hans situation, av de skäl som åberopats till stöd för den första och den andra grunden.

124 För det fall denna invändning bifalls har sökanden, utan att formellt framställa ett separat yrkande, begärt att tribunalen ska förelägga institutionerna att ändra denna bestämmelse så att denna diskriminering undanröjs.

125 Prövningen av de två första grunderna, som sökanden endast har hänvisat till, har emellertid utmynnat i slutsatsen att artikel 4.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna inte är diskriminerande, varken i sig eller så som den har tillämpats i förevarande fall.

126 Sökandens yrkande att tribunalen ska förelägga institutionerna att ändra artikel 4.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna på så sätt att all diskriminering undanröjs saknar inte bara grund, utan faller även utanför tribunalens behörighet, eftersom denna inte kan rikta förelägganden till institutionerna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2018, Zink/kommissionen, T-338/16 P, ej publicerad, EU:T:2018:98, punkt 39).

127 Av detta följer att talan inte kan vinna bifall på den fjärde grunden och att den begäran som sökanden framställt inom ramen för denna grund inte kan tas upp till sakprövning.

128 Mot bakgrund av det ovan anförda ska sökandens yrkande om ogiltigförklaring ogillas.

B. Det andra, det tredje och det fjärde yrkandet

129 Sökanden har genom sitt andra och sitt tredje yrkande begärt att tribunalen ska förelägga kommissionen att till honom utge utlandstillägg och ersätta honom för hans resekostnader, vilka är knutna till detta tillägg, från och med den 1 december 2017, jämte dröjsmålsränta på samtliga belopp.

130 Sökanden har genom sitt fjärde yrkande begärt att tribunalen, om den bifaller den invändning om rättsstridighet som framställts i ansökan, ska ogiltigförklara ”tillämpningen av artikel 4.1 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna [på honom] fram till dess att institutionerna ersätter bestämmelsen med icke-diskriminerande bestämmelser”.

131 Dessa yrkanden ska emellertid ogillas, eftersom de är accessoriska till de yrkanden om ogiltigförklaring som tribunalen precis har konstaterat ska ogillas.

132 Härav följer att talan ska ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

133 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 135.1 i rättegångsreglerna får dock tribunalen, om så anses skäligt, besluta att en tappande rättegångsdeltagare – förutom att bära sina rättegångskostnader – endast delvis, eller inte alls, ska ersätta en annan deltagares rättegångskostnader.

134 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.

135 Med hänsyn till omständigheterna i förevarande fall anser tribunalen att vardera parten ska bära sina rättegångskostnader. Vidare ska rådet, i egenskap av intervenerande institution, bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Colin Brown och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.

3) Europeiska unionens råd ska bära sina rättegångskostnader.

Papasavvas Gervasoni Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 5 oktober 2020.

Underskrifter