Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (четвърти разширен състав)

5 октомври 2020 година*

„Публична служба — Длъжностни лица — Длъжностно лице, гражданин на Обединеното кралство при постъпването му на служба — Оттегляне на Обединеното кралство от Съюза — Придобиване по време на кариерата на гражданство на държавата по месторабота — Загуба на надбавката за експатриране — Равно третиране — Принцип на недопускане на дискриминация — Член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника“

По дело T-18/19

Colin Brown, с местожителство в Брюксел (Белгия), за когото се явява I. Van Damme, адвокат,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват T. Bohr и D. Milanowska, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват M. Bauer и R. Meyer, в качеството на представители,

встъпила страна,

с предмет искане на основание член 270 ДФЕС, от една страна, за отмяна на решението на Службата за управление и плащане по индивидуални права (PMO) на Комисията от 19 март 2018 г., с което на жалбоподателя се отнема надбавката за експатриране и правото на възстановяването на пътните му разноски, и от друга страна, за възстановяване на тези плащания, считано от 1 декември 2017 г.,

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти разширен състав),

състоящ се от: S. Papasavvas, председател, S. Gervasoni, P. Nihoul, R. Frendo (докладчик) и J. Martín y Pérez de Nanclares, съдии,

секретар: L. Ramette, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 27 февруари 2020 г.,

* Език на производството: английски.

постанови настоящото

Решение

I. Обстоятелствата по спора

1 Жалбоподателят, г-н Colin Brown, първоначално е гражданин само на Обединеното кралство и е живял в тази държава до 1996 г. През 1996 г. и 1997 г. той учи в Италия, а след това от септември 1997 г. до юни 1998 г. — в Белгия. Впоследствие жалбоподателят преминава стаж в Европейската комисия в Брюксел (Белгия) от 1 октомври 1998 г. до 28 февруари 1999 г. Накрая, от 1 март 1999 г. до 31 декември 2000 г. той работи на пълно работно време в частния сектор в Белгия.

2 Жалбоподателят постъпва на служба в Комисията на 1 януари 2001 г. Служба „Управление и плащане по индивидуални права“ (PMO) на Комисията му предоставя надбавката за експатриране по член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз (наричан по-нататък „Правилникът“).

3 На 23 юни 2016 г. гражданите на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия се произнасят с референдум в полза на оттеглянето на страната им от Европейския съюз. След приемането на 13 март 2017 г. на European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 (Закон за оттеглянето от Европейския съюз (Нотификация за оттегляне) от 2017 г.) от парламента на Обединеното кралство, на 29 март 2017 г. министър-председателят на Обединеното кралство уведомява Съвета на Европейския съюз за намерението на тази държава членка да се оттегли от Съюза и от Европейската общност за атомна енергия (Евратом) съгласно член 50, параграф 2 ДЕС.

4 На 27 юни 2017 г. жалбоподателят подава молба за придобиване на белгийско гражданство, което получава на 3 ноември същата година. На 19 януари 2018 г. той уведомява PMO за тази промяна на положението.

5 На 23 февруари 2018 г. жалбоподателят е уведомен, от една страна, че считано от 31 октомври 2017 г., му е отнета надбавката за експатриране, тъй като е придобил белгийско гражданство, и от друга страна, че вследствие на това той губи и правото на възстановяване на пътни разноски по член 8 от приложение VII към Правилника.

6 След като иска обяснение, на 5 март 2018 г. жалбоподателят получава електронно писмо, от което е видно, че в съответствие с член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника отнемането на надбавката за експатриране е обосновано с факта, че той пребивава в Белгия от 1997 г.

7 На 19 март 2018 г. PMO заменя решението от 23 февруари 2018 г. с ново решение, с което определя 1 декември 2017 г. за дата, от която на жалбоподателя се отнемат надбавката за експатриране и правото на възстановяване на пътни разноски (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

8 На 17 юни 2018 г. жалбоподателят подава жалба по административен ред, която е отхвърлена с решение на Органа по назначаването (наричан по-нататък „ОН“) от 15 октомври 2018 г.

II. Производството и исканията на страните

9 На 11 януари 2019 г. жалбоподателят подава в секретариата на Общия съд настоящата жалба.

10 На 20 март 2019 г. Комисията представя писмена защита.

11 След промяна в съставите на Общия съд, в приложение на член 27, параграф 3 от Процедурния правилник на Общия съд с решение от 25 март 2019 г. председателят на Общия съд преразпределя делото на нов съдия докладчик, включен в пети състав.

12 С молба, подадена в секретариата на Общия съд на 12 април 2019 г., Съветът на Европейския съюз иска да встъпи в настоящото производство в подкрепа на исканията на Комисията.

13 На 9 май 2019 г. жалбоподателят представя писмена реплика.

14 С решение от 13 май 2019 г. председателят на пети състав на Общия съд допуска встъпването на Съвета.

15 На 18 юни 2019 г. Комисията представя писмена дуплика.

16 Встъпилата страна представя писменото си становище на 25 юни 2019 г., а жалбоподателят — становището си по него в определения срок.

17 След промяна в съставите на Общия съд, в приложение на член 27, параграф 5 от Процедурния правилник съдията докладчик е включен в четвърти състав, на който съответно е разпределено настоящото дело.

18 По предложение на четвърти състав Общият съд решава да възложи делото на разширен съдебен състав съгласно член 28 от Процедурния правилник. Заместник-председателят на Общия съд е призован да заседава в четвърти разширен състав по силата на решението на пленума на Общия съд от 4 октомври 2019 г. за формирането на състави и разпределението на съдиите в съставите (ОВ C 372, 2019 г., стр. 3) и да изпълнява функцията на председател на състава в съответствие с член 11, параграф 4 от Процедурния правилник.

19 По предложение на съдията докладчик Общият съд (четвърти разширен състав) решава, първо, да започне устната фаза на производството, второ, в рамките на процесуално-организационните действия по член 89 от Процедурния правилник да постави на страните писмени въпроси, като ги приканва да отговорят на въпросите в съдебното заседание, и трето, да поиска информация от Европейския парламент, от Съда на Европейския съюз и от Европейската сметна палата съгласно член 24 от Статута на Съда на Европейския съюз. Целта на това искане за предоставяне на информация е да се установи как тези три институции тълкуват и прилагат член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника, в случай че длъжностно лице или служител, който вече притежава гражданство на държава членка, придобие по време на кариерата си гражданство на държавата, на чиято територия се намира мястото му на работа.

20 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд писмени и устни въпроси са изслушани в съдебното заседание на 27 февруари 2020 г. В хода на съдебното заседание Комисията и Съветът са приканени да съобщят на Общия съд броя на ползващите се от надбавката за експатриране длъжностни лица, които са придобили гражданство на своята държава по месторабота, и броя на тези от тях, които са загубили тази надбавка.

21 В рамките на процесуално-организационните действия, предвидени в член 89 от Процедурния правилник, на 9 март 2020 г. Общият съд приканва Комисията да представи информационна бележка на Съвета от 11 декември 1959 г., която тя прочита в съдебното заседание.

22 Комисията и Съветът представят в определения срок отговорите си на исканията на Общия съд, формулирани в хода на съдебното заседание чрез процесуално-организационно действие.

23 На 4 май 2020 г. жалбоподателят представя становището си по данните и документа, които Комисията и Съвета представят след съдебното заседание. В становището си жалбоподателят изразява съжаление за непълнотата според него на посочените данни, без обаче да иска допълването им.

24 На 14 май 2020 г. устната фаза на производството е приключена и делото е обявено за решаване.

25 Жалбоподателят моли Общия съд:

– да отмени обжалваното решение,

– да разпореди възстановяване на надбавката за експатриране и на пътните му разноски, считано от 1 декември 2017 г.,

– да разпореди изплащането на надбавката и разноските — ведно с лихвите — които не са били платени за периода от 1 декември 2017 г. до датата на възстановяване на правото на жалбоподателя на посочените плащания,

– ако уважи повдигнатото в жалбата възражение за незаконосъобразност, да отмени прилагането на член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника до момента, в който институциите го заменят с недискриминационни разпоредби,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

26 Комисията моли Общия съд:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

27 Встъпилата страна моли Общия съд да отхвърли жалбата.

III. От правна страна

A. По първото искане

28 В подкрепа на първото си искане за отмяна на обжалваното решение жалбоподателят изтъква четири основания, изведени от:

– нарушение на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника,

– нарушение на принципа на равенство и на недопускане на дискриминация, тъй като обжалваното решение обвързва правото му на надбавка за експатриране с условията по член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника,

– нарушение на принципа на равенство и на недопускане на дискриминация, тъй като в обжалваното решение член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника се тълкува в нарушение на този принцип,

– възражение за незаконосъобразност на член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника.

29 С първото си основание, което може да се раздели на две части, жалбоподателят оспорва възможността Комисията да преразгледа правото му на надбавка за експатриране. В първата част от това основание той твърди, че член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника не позволява преразглеждане на това право в случай на придобиване на ново гражданство. Във втората част той поддържа, че Комисията е трябвало поне да вземе предвид принудителната ситуация, пред която е бил изправен, поради евентуалното оттегляне на Обединеното кралство от Съюза. Така се оказва, че първото основание е изведено не само от нарушение на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника, както посочва жалбоподателят, но и от наличието на тази принудителна ситуация.

30 С второто си основание, което също може да се раздели на две части, жалбоподателят изтъква, че принципът на равенство и недопускане на дискриминация не позволява преразглеждане на правото му на надбавка за експатриране с оглед на условията по член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника. В първата част той твърди, че е бил третиран така, сякаш е имал белгийско гражданство през последните десет години преди постъпването си на служба, докато през този период той всъщност е бил гражданин на Обединеното кралство. Във втората част той посочва, че при обстоятелствата по делото прилагането на тази разпоредба е засегнало длъжностните лица, граждани на Обединеното кралство, повече от всички останали.

31 С третото си основание жалбоподателят разглежда, при условията на евентуалност, хипотезата, при която за Комисията не би имало пречка да преразгледа правото му на надбавка за експатриране въз основа на член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника, и поддържа, че при всички положения въз основа на принципа на равенство и недопускане на дискриминация тази разпоредба е трябвало да се тълкува по друг начин.

1. По първото основание, изведено от нарушение на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника и от наличието на принудителна ситуация

32 Както вече бе посочено в точка 29 по-горе, с първото основание жалбоподателят оспорва възможността придобиването на белгийско гражданство да обоснове преразглеждането на правото му на надбавка за експатриране.

а) По първата част, изведена от нарушение на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника

33 Жалбоподателят поддържа, че член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника не позволява да се преразгледа правото на длъжностно лице на надбавка за експатриране с мотива, че по време на кариерата си това длъжностно лице е придобило гражданство на държавата, на чиято територия се намира мястото му на работа. Предвид целта на надбавката за експатриране — да се компенсират разходите и трудностите при постъпване на служба, която изисква промяна на местопребиваването, на този етап преразглеждане на положението можело да се извърши само в случай на промяна на мястото на работа.

34 Член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника гласи:

„Надбавката за експатриране […] се изплаща […]:

а) на длъжностни лица:

– които не са и никога не са били граждани на държавата, на чиято територия се намира мястото им на работа,

– които през петте години, изтичащи шест месеца преди постъпването им на служба, [обичайно] не са живели или упражнявали основната си дейност на европейската територия на тази държава. По смисъла на настоящата разпоредба обстоятелствата, произтичащи от работа за друга държава или за международна организация, не се вземат предвид;

б) на длъжностни лица, които [обичайно] са или са били граждани на държавата, на чиято територия се намира мястото им на работа, но през последните десет години, изтичащи в деня на постъпването им на служба, са живели или упражнявали основната си дейност извън европейската територия на тази държава по причини, различни от изпълнение на задължения в служба на тази държава или на международна организация“.

35 Тези разпоредби, като всички разпоредби от правото на Съюза, които предоставят право на финансови обезщетения, трябва да се тълкуват стриктно (вж. решение от 18 юли 2017 г., Комисия/RN, T-695/16 P, непубликувано, EU:T:2017:520, т. 54 и цитираната съдебна практика).

36 В това отношение трябва да се констатира, че член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника не предвижда изрично възможността за преразглеждане на правото на надбавка за експатриране поради промяна на обстоятелствата по време на кариерата на длъжностно лице.

37 След като обаче надбавката за експатриране се изплаща ежемесечно, администрацията не може да продължи да я изплаща, когато настъпи събитие, което изменя съществено положението на лицето, което я получава, тъй като това събитие оказва влияние върху условията, от които зависи отпускането на тази надбавка. В такъв случай и при липсата на разпоредба в обратния смисъл, администрацията трябва да преразгледа това положение (вж. в този смисъл решение от 26 юни 2013 г., Achab/ЕИСК, F-21/12, EU:F:2013:95, т. 26). Всъщност за разлика от оттеглянето с обратно действие на дадено решение, отмяна занапред е винаги възможна, щом вече не са налице обстоятелствата, на които се основава решението. В правото на публичната служба такъв е случаят по-специално, когато продължаването на изплащането на елементи от възнаграждението се оказва неправомерно. Това се потвърждава от член 85 от самия правилник, доколкото той имплицитно допуска преустановяване на недължимите плащания (вж. в този смисъл решение от 9 март 1978 г., Herpels/Комисия, 54/77, EU:C:1978:45, т. 38—40).

38 Освен това, както Общият съд вече е констатирал, от текста на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника по никакъв начин не следва, че правото на надбавка за експатриране представлява придобито право (вж. в този смисъл решение от 28 септември 1993 г., Magdalena Fernández/Комисия, T-90/92, EU:T:1993:78, т. 32).

39 Впрочем жалбоподателят не оспорва самия принцип на преразглеждане, а просто поддържа, че може да се извърши нова преценка на правото на надбавка за експатриране само в случай на промяна на мястото на работа на съответното длъжностно лице, но не и в случай на придобиване на ново гражданство.

40 В това отношение жалбоподателят поддържа, първо, че придобиването на ново гражданство по време на кариерата не може да обоснове преразглеждане на правото на надбавка за експатриране, тъй като изразът „които не са и никога не са били“ граждани на държавата по месторабота, който се съдържа в член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника, се отнася единствено до положението на длъжностното лице към момента на постъпването му на служба, който съвпада с момента на вземане на решението за тази надбавка.

41 Условието надбавката за експатриране да се предоставя на длъжностните лица, които „не са […] граждани“ на държавата по месторабота, обаче е формулирано в сегашно време. Също така, като се има предвид многократно повтарящият се характер на изплащането на тази надбавка, тази формулировка не изключва необходимостта съответното длъжностно лице да продължи да отговаря през цялата си кариера на условието за липса на гражданство на държавата по месторабота, за да запази тази надбавка на основание член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника (вж. в този смисъл решение от 26 юни 2013 г., Achab/ЕИСК, F-21/12, EU:F:2013:95, т. 28).

42 Жалбоподателят оспорва релевантността на това съдебно решение с мотива, че за разлика от него г-н Achab, гражданин на трета страна, не е бил гражданин на държава членка към момента на наемането му на работа и за него е било приложено изключение от това правило, за да може да бъде назначен. Фактът обаче, че г-н Achab не е бил гражданин на държава членка, е без значение с оглед на член 4 от приложение VII към Правилника, който се основава на гражданството на държавата по месторабота, а не на това на страната на произход. Освен това именно придобиването на това второ гражданство по време на кариерата обосновава както в случая на г-н Achab, така и в случая на жалбоподателя прекратяването на изплащането на надбавката за експатриране, която им е била предоставена на основание член 4, параграф 1, буква а).

43 От друга страна, обстоятелството, че член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника обвързва предоставянето на надбавка за експатриране и с условието длъжностното лице „никога да не е било гражданин“ на държавата по месторабота, също не се противопоставя на тълкуването, че придобиването на това гражданство по време на кариерата води до загуба на правото на тази надбавка на основание на тази разпоредба.

44 Освен това член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника води началото си от член 4, параграф 1 от приложение VII към Регламент № 31 (ЕИО), 11 (ЕОАЕ), на Съвета от 18 декември 1961 година за определяне на статута на длъжностните лица на Европейската икономическа общност и на Европейската общност за атомна енергия (ОВ 45, 1962 г., стр. 1387) в първоначалната му редакция. От информационна бележка на Съвета от 11 декември 1959 г. (вж. т. 21 по-горе) е видно обаче, че по време на подготвителните работи, довели до приемането на тази разпоредба, законодателят е разгледал няколко критерия за предоставяне на надбавка за експатриране, но е възприел критерия за гражданство, поради това че е „по-точен и по-лесен за прилагане“ в сравнение с други критерии, като същевременно е наясно, че този критерий „не премахва всички трудности ([по-специално] в случай на двойно гражданство)“.

45 От изложеното следва, че законодателят не е възнамерявал да уреди всички случаи, които могат да възникнат, а е отдал предпочитание на формулировка, която в огромния брой случаи би опростила приемането на решения относно правото на надбавка за експатриране. Съгласно припомнената в точка 35 по-горе съдебна практика само различна редакция на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника би могла да изключи всяко преразглеждане по време на кариерата на правото на това обезщетение вследствие на придобиването на ново гражданство.

46 Второ, жалбоподателят поддържа, че придобиването на гражданство на държавата по месторабота след постъпването на работа е само един от начините за установяване на връзки с тази държава и за интегриране в нея. Съгласно съдебната практика обаче член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника не позволявал на ОН да отнеме надбавката за експатриране с мотива, че разходите и трудностите, произтичащи от постъпването на работа, се компенсират в достатъчна степен в даден момент от кариерата или че длъжностното лице вече е достатъчно интегрирано в тази държава.

47 В това отношение следва да се отбележи, че от информационната бележка на Съвета от 11 декември 1959 г. (вж. т. 21 по-горе) е видно, че надбавката за експатриране е замислена като надбавка, „предоставена като компенсация за материалните разходи и трудностите от нематериален характер, произтичащи от обстоятелството, че служителят е отдалечен от своето място на произход“, и че „служителите обикновено поддържат семейни връзки […] с региона, от който произхождат“. Както обаче поддържат както жалбоподателят, така и Комисията, тези трудности и разходи могат да продължат да съществуват през цялата кариера и дори да се задълбочат въпреки интегрирането в държавата по месторабота.

48 Прието е също, че надбавката за експатриране цели компенсирането на специфичните разходи и трудности, понасяни от длъжностните лица при постъпването си на работа в Съюза (решения от 13 юли 2018 г., Quadri di Cardano/Комисия, T-273/17, EU:T:2018:480, т. 44 и от 28 февруари 2019 г., Pozza/Парламент, T-216/18, непубликувано, EU:T:2019:118, т. 24), които, за да могат да упражняват непрекъснато функциите си и да спазват член 20 от Правилника, са принудени да променят местопребиваването си от държавата по тяхното местожителство в държавата по месторабота (вж. в този смисъл решение от 16 май 2007 г., F/Комисия, T-324/04, EU:T:2007:140, т. 47).

49 Замислена по този начин и както отбелязва Съветът, надбавката за експатриране позволява набиране на служители на възможно най-широка географска основа сред гражданите на държавите — членки на Съюза, в съответствие с член 27, първа алинея от Правилника, и с това благоприятства географско равновесие в рамките на европейската публична служба, което впрочем се изисква от духа на Съюза (вж. в този смисъл решение от 4 март 1964 г., Lasalle/Парламент, 15/63, EU:C:1964:9, стр. 73).

50 От тази гледна точка законодателят само е предвидил, че интегрирането на длъжностните лице в държавата им по месторабота не допуска изплащането на надбавка за експатриране, когато тя е резултат от това, че „през петте години, изтичащи шест месеца преди постъпването им на служба, [обичайно] са живели или упражнявали основната си дейност“ в тази държава. С други думи, като е направил тези уточнения, законодателят е изключил възможността интегриране, което се дължи на това, че по време на кариерата си съответното длъжностно лице е установило обичайното си местопребиваване в държавата по месторабота и работи там, да попречи на плащането на тази надбавка.

51 За сметка на това, както бе посочено в точки 41—45 по-горе, с избраната формулировка на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника законодателят не изключва възможността особената форма на интеграция, каквато е придобиването на гражданство на държавата по месторабота след постъпването на работа, да представлява съществено изменение на положението, което може да доведе до загуба на надбавката за експатриране. Като е направил този избор, законодателят не е излязъл извън рамките на широкото право на преценка, с което разполага, при определянето на условията за работа на длъжностните лица на Съюза (вж. в този смисъл решения от 22 декември 2008 г., Centeno Mediavilla и др./Комисия, C-443/07 P, EU:C:2008:767, т. 91 и от 4 март 2010 г., Angé Serrano и др./Парламент, C-496/08 P, EU:C:2010:116, т. 86), включително по отношение на възнаграждението (вж. в този смисъл решение от 13 декември 2018 г., Carpenito/Съвет, T-543/16 и T-544/16, непубликувано, EU:T:2018:955, т. 60).

52 При тези обстоятелства РМО не е нарушила член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника, като е приела, че придобиването на гражданство на държавата по месторабота по време на кариерата трябва да доведе до преразглеждане на правото на надбавка за експатриране.

53 Ето защо първата част от първото основание трябва да се отхвърли по същество.

б) По втората част, изведена от това, че Комисията не е взела предвид принудителната ситуация, породена от евентуалното оттегляне на Обединеното кралство от Съюза

54 Жалбоподателят твърди, че Комисията е трябвало да вземе предвид факта, че е бил принуден да поиска белгийско гражданство, тъй като към онзи момент това изглеждало единственото възможно разрешение, за да запази работата си в случай на евентуално оттегляне на Обединеното кралство от Съюза. Всъщност преди 28 март 2018 г. колегиумът на членовете на Комисията не предоставил гаранция на длъжностните лица, граждани на Обединеното кралство, че няма да бъдат освободени автоматично от длъжност, когато — в случай че това оттегляне действително се осъществи — те вече няма да са граждани на държава членка.

55 За да се разгледа тази част от основанието, най-напред трябва да се припомни, че съгласно член 49 във връзка с член 28, буква а) от Правилника длъжностно лице, което вече не отговаря на условието да е гражданин на държава — членка на Съюза, може да бъде освободено автоматично от длъжност с мотивирано решение на ОН, както основателно поддържа жалбоподателят.

56 Трябва да се отбележи също че страните не спорят, че преди жалбоподателят да поиска, и дори да придобие, белгийско гражданство на 27 юни 2017 г., длъжностните лица, граждани на Обединеното кралство, не са получили никаква гаранция, че член 49 от Правилника няма да се прилага спрямо тях в случай на оттегляне на тази държава. Както посочва жалбоподателят, едва на 28 март 2018 г. Комисията решава, че ОН няма да използва дискреционните си правомощия по тази разпоредба, освен когато това е надлежно обосновано в конкретни случаи, като например конфликт на интереси или по силата на международни задължения.

57 Накрая следва да се подчертае, че само по себе си подаденото от Обединеното кралство уведомление за намерението му да се оттегли от Съюза не променя правното положение на неговите граждани (вж. по аналогия решение от 26 ноември 2018 г., Shindler и др./Съвет, T-458/17, EU:T:2018:838, т. 44).

58 След това уточнение жалбоподателят посочва, че твърдяното задължение на Комисията да вземе предвид принудителната ситуация, пред която е бил изправен, се основава на съдебната практика по член 4, параграф 3 от приложение VII към Правилника. В отговор на въпрос, поставен в съдебното заседание, жалбоподателят уточнява, че принудителната ситуация, на която се е позовал в писмените си изявления по делото, може да представлява непреодолима сила и че в случая са налице съставните елементи на това понятие.

59 Що се отнася до член 4, параграф 3 от приложение VII към Правилника, следва да се припомни, че тази разпоредба приравнява длъжностно лице, което чрез брак е придобило автоматично, без право на отказ, гражданство на държавата по месторабота, на длъжностно лице, което няма и никога не е имало такова гражданство.

60 Жалбоподателят не оспорва, че сама по себе си тази разпоредба няма връзка с настоящия случай. Той обаче поддържа, че тя кодифицира съдебна практика, която от своя страна се основава на констатацията, че въпреки че решението за сключване на брак е доброволно, в правото на някои държави членки бракът води до автоматично придобиване от съпругата на

гражданството на съпруга ѝ, без право на отказ от това гражданство. Жалбоподателят счита, че това положение е сходно с положението, в което се намира понастоящем. Всъщност според него, макар желанието му да продължи да работи в Комисията след оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза да е плод на личен избор, той е бил принуден да придобие белгийско гражданство.

61 В това отношение следва да се припомни съдебната практика, която има предвид жалбоподателят и която е в основата на член 4, параграф 3 от приложение VII към Правилника. В решение от 20 февруари 1975 г., Airola/Комисия (21/74, EU:C:1975:24, т. 12) Съдът приема, че не трябва да се взема предвид гражданство наложено, без право на отказ, на длъжностно лице от женски пол, поради брака му с гражданин на друга държава членка, поради това че член 4 от приложение VII към Правилника трябва да се тълкува така, че да се избегне всяка необоснована разлика в третирането на длъжностните лица от двата пола, които се намират в сходно положение (решение от 20 февруари 1975 г., Airola/Комисия, 21/74, EU:C:1975:24, т. 9—11).

62 От това следва, че противно на твърдяното от жалбоподателя, тази съдебна практика не се основава на самия факт, че длъжностното лице е било принудено да придобие гражданството на държавата по месторабота, а по-скоро на дискриминационния характер на националното законодателство, чиито последици правото на Съюза не може да признае.

63 Нарушението на общия принцип на равенство и на недопускане на дискриминация, който е в основата на съдебната практика, установена с решение от 20 февруари 1975 г., Airola/Комисия (21/74, EU:C:1975:24), и на член 4, параграф 3 от приложение VII към Правилника, обаче е предмет на второто, третото и четвъртото основание, които ще бъдат разгледани по-нататък.

64 Що се отнася до непреодолимата сила и ако се предположи, че изведеният от нея довод е допустим като допълнение към тезата за принудителната ситуация, която жалбоподателят развива в писмените си изявления по делото, от постоянната съдебна практика, установена в различни области на правото на Съюза, следва, че тя се характеризира с два елемента: първо, с наличието на извънредни и непредвидими обстоятелства извън контрола на съответното лице (решения от 18 декември 2007 г., Société Pipeline Méditerranée et Rhône, C-314/06, EU:C:2007:817, т. 23 и от 25 януари 2017 г., Vilkas, C-640/15, EU:C:2017:39, т. 53; определение от 28 май 2013 г., Honnefelder/Комисия T-130/13 P, EU:T:2013:276, т. 19) и второ, с това, че макар посочените по-горе обстоятелства да не се ограничават до случаите, в които изпълнението на дадено задължение е абсолютно невъзможно, те все пак трябва да са такива, че това изпълнение да води до прекомерна жертва (вж. в този смисъл решения от 17 декември 1970 г., Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, т. 23, от 15 декември 1994 г., Bayer/Комисия, C-195/91 P, EU:C:1994:412, т. 32 и от 19 юни 2019 г., RF/Комисия, C-660/17 P, EU:C:2019:509, т. 37).

65 Пак съгласно постоянната съдебна практика обаче, тъй като понятието за непреодолима сила няма непременно едно и също съдържание в отделните области на приложение на правото на Съюза, неговото значение трябва да се определи в зависимост от правния контекст, в който то следва да породи правни последици (вж. решение от 25 януари 2017 г., Vilkas, C-640/15, EU:C:2017:39, т. 54 и цитираната съдебна практика).

66 В настоящия случай и предвид контекста на делото следва да се приеме, че с доводите си жалбоподателят твърди, че оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза, което го излага на риск да бъде освободен автоматично от длъжност, представлява случай на непреодолима сила, който освобождава РМО от задължението да преразгледа положението му с оглед на придобитото от него белгийско гражданство.

67 Дори обаче намерението на Обединеното кралство да се оттегли от Съюза да е извънредно и непредвидимо обстоятелство извън контрола на жалбоподателя, представените от него доказателства не позволяват да се приеме, че преразглеждането на положението на жалбоподателя при конкретните обстоятелства по случая би било прекомерно, като се вземат предвид неговите последици.

68 Действително жалбоподателят твърди, че предвид намерението на Обединеното кралство да се оттегли от Съюза и евентуалните последици от това оттегляне за длъжностните лица, граждани на Обединеното кралство, самата Комисия ги е насърчила да поискат белгийско гражданство. Във връзка с това той представя електронно писмо, изпратено от председателя на Комисията още на 24 юни 2016 г. Трябва обаче да се констатира, че в него председателят само гарантира, че „вратата няма да се затвори пред [тях]“, че ще работи с председателите на другите институции, за да могат всички да продължат да се ползват от техния опит, и че „[П]равилникът ще е се тълкува и прилага в европейски дух“. От това не следва, че Комисията е подтикнала заинтересованите лица да придобият гражданство по мястото им на работа. Жалбоподателят представя и статия в пресата от 3 май 2018 г., която отразява позиция на същия председател на Комисията, както и протокол от неофициална среща от 29 януари същата година между персонала и заместник-председателя на Комисията, отговарящ по-специално за човешките ресурси. Тази среща и това становище обаче са след датата, на която жалбоподателят е придобил белгийско гражданство, и следователно не са могли да го накарат да предприеме тази стъпка.

69 В крайна сметка загубата на надбавката за експатриране не представлява прекомерна тежест предвид пълната и цялостна гаранция, че като придобие белгийско гражданство, жалбоподателят ще запази работата си в случай на оттегляне на Обединеното кралство от Съюза.

70 Впрочем, макар Съдът да е постановил, че излизането на държава — членка на Съюза, може да засегне съществено правата на всички граждани на Съюза (решение от 10 декември 2018 г., Wightman и др., C-621/18, EU:C:2018:999, т. 64), той все пак не е изразил становище, че Съюзът е длъжен по какъвто и да било начин да неутрализира последиците от това.

71 Следователно хипотезата за непреодолима сила трябва да се отхвърли в случая, без да е необходимо да се разглежда въпросът дали въпреки липсата на изрично посочване на тази хипотеза в член 4 от приложение VII към Правилника тя все пак може да бъде изтъкната предвид структурата и целите на тази разпоредба.

72 С оглед на гореизложеното и при липсата на релевантна за правото принудителна ситуация Съдът не следва да се произнася по довода на жалбоподателя, изведен от решение от 26 юни 2013 г., Achab/ЕИСК (F-21/12, EU:F:2013:95) и от необходимостта от разграничение между настоящия случай, който се характеризира с положение, при което е налице принудителен елемент, и случая, по който е постановено посоченото решение, в който заинтересованото лице е могло да продължи кариерата си дори без да придобива белгийско гражданство.

73 Ето защо втората част от основанието трябва да се отхвърли по същество, а оттам следва да се отхвърли и цялото основание.

2. По второто основание, изведено от нарушение на принципа на равенство и недопускане на дискриминация, тъй като правото на жалбоподателя на надбавка за експатриране е било преразгледано с оглед на предвидените в член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника условия

74 Както бе посочено в точка 30 по-горе, с второто основание за обжалване жалбоподателят поддържа, че принципът на равенство и недопускане на дискриминация не позволява Комисията да преразгледа положението му с оглед на член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника.

75 За целите на разглеждане на това основание най-напред следва да се припомни, че по същество съгласно член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника правото на надбавка за експатриране на длъжностните лица, които не са граждани на държавата, в която е мястото им на работа, зависи от обичайното им местопребиваване през петте години преди постъпването им на служба, докато съгласно член 4, параграф 1, буква б) от същото приложение за длъжностните лица с такова гражданство това право се преценява с оглед на обичайното им местопребиваване за период от десет години.

76 Освен това съгласно постоянната съдебна практика за длъжностните лица, които не са граждани на държавата, в която е мястото им на работа, правото на надбавка за експатриране се отказва само в случай че са пребивавали в нея през целия петгодишен референтен период, докато за длъжностните лица, които са граждани на тази държава, запазването или установяването на обичайното им пребиваване, дори и за съвсем кратък период през десетгодишния референтен период, е достатъчно, за да загубят тази надбавка или тя да им бъде отказана (решения от 27 февруари 2015 г., ЕИСК/Achab, T-430/13 P, EU:T:2015:122, т. 54 и от 13 юли 2018 г., Quadri di Cardano/Комисия, T-273/17, EU:T:2018:480, т. 47).

77 Най-накрая следва да се припомни, че след като признава на жалбоподателя правото на надбавка за експатриране при постъпването му на служба на основание член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника, РМО му отнема това право на основание член 4, параграф 1, буква б) от същото приложение, тъй като занапред той трябва да се счита за длъжностно лице, „което е […] гражданин“ на държавата, на чиято територия се намира мястото му на работа.

78 Това са основните положения, в чиято светлина следва да се разгледат двете части на второто основание за обжалване.

а) По първата част, изведена от нарушение на принципа на равно третиране и недопускане на дискриминация по отношение на длъжностните лица с белгийско гражданство и на длъжностните лица, които са преместили основния център на интересите си

79 Жалбоподателят поддържа, че като е приложила спрямо него член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника, Комисията е третирала по един и същ начин две различни категории лица, а именно, от една страна, лицата, които са имали белгийско гражданство или по-общо гражданство на държавата по месторабота при постъпването си на служба, които са пребивавали в тази държава през посочения в тази разпоредба десетгодишен референтен период и които са били наети на работа, без да са били в положение на експатриране, и от друга страна, лицата, които, както него, при постъпването си на служба не са имали въпросното гражданство и за които следователно, за разлика от първата категория лица, не може да се предполага, че са имали тесни връзки с държавата по месторабота. Жалбоподателят обаче твърди също, че е бил третиран различно от други длъжностни лица, които също като него са напуснали основния център на интересите си, за да постъпят на служба в институциите и които въпреки това са запазили правото си на надбавка за експатриране.

80 Следва да се припомни, че съгласно съдебната практика принципът на равно третиране забранява да се третират по различен начин сходни положения или да се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране, различно или еднакво според случая, не е обективно обосновано (вж. решение от 22 септември 2017 г., Wanègue/Комитет на регионите, T-682/15 P, непубликувано, т. 64 и цитираната съдебна практика). В това отношение следва да се има предвид както правното, така и фактическото положение (вж. в този смисъл решение от 26 юни 2013 г., Achab/ЕИСК, F-21/12, EU:F:2013:95, т. 39).

81 Прието е също, че доколкото определянето на условията за предоставяне на надбавка за експатриране е част от упражняването от институциите на дискреционно правомощие, принципът на равно третиране би могъл да бъде нарушен само ако прилагането на член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника би довело до произволно или явно неподходящо за постигането на неговата цел разграничение (вж. решение от 13 декември 2004 г., E/Комисия, T-251/02, EU:T:2004:357, т. 124 и цитираната съдебна практика).

82 В случая следва да се отбележи и че гражданството, което се изисква по член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника, предполага наличието на многобройни и тесни връзки между лицето, което го притежава, и държавата, на която е гражданин (вж. в този смисъл решения от 11 юли 2007 г., B/Комисия, F-7/06, EU:F:2007:129, т. 39 и от 5 декември 2012 г., Bourtembourg/Комисия, F-6/12, EU:F:2012:175, т. 26).

83 Също така и като цяло, като се имат предвид това значение на гражданството, целта на надбавката за експатриране (вж. т. 48 по-горе) и правото на дискреционна преценка на законодателя на Съюза (вж. т. 81 по-горе), последният основателно презумира, че членовете на персонала, които са или са били граждани на държавата по месторабота, не понасят разходите и трудностите, които надбавката за експатриране цели да компенсира, или поне не със същия интензитет като на членовете на персонала, които не са граждани на тази държава. Следователно законодателят на Съюза е могъл, без да направи произволно или явно неподходящо разграничение, да разграничи длъжностните лица съгласно критерия за настоящото или минало гражданство. По същите съображения законодателят е имал основание и да обвърже предоставянето на надбавка за експатриране на длъжностните лица, които са или са били граждани на държавата по месторабота, със стриктни условия, и по-специално условието да са живели обичайно извън държавата по месторабота през десетгодишния референтен период (вж. по аналогия решение от 4 септември 2008 г., Blais/ЕЦБ, F-6/08, EU:F:2008:160, т. 102).

84 Жалбоподателят обаче подчертава специфичното си положение. Той изтъква, че не е имал белгийско гражданство през десетгодишния референтен период, предвиден в член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника, и че по това време основният център на интересите му се е намирал в Трон в Обединеното кралство, както е установила Комисията към момента на постъпването му на служба. Поради това жалбоподателят счита, че презумпцията в основата на тази разпоредба, а именно че през този период той е поддържал многобройни и тесни връзки с Белгия — държавата, на чиято територия се намира мястото му на работа, е лишена от основание в неговия случай.

85 Както поддържа жалбоподателят, член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника е приложен спрямо него в обжалваното решение въз основа на фикция, тъй като той е третиран така, сякаш е имал белгийско гражданство, преди да постъпи на служба през 2001 г., докато всъщност е придобил такава гражданство едва седемнадесет години по-късно. Комисията не го оспорва, но твърди, че съчетаването в обжалваното решение на два елемента, а именно придобиването на гражданство на държавата по месторабота след постъпването му на служба и присъствието на жалбоподателя на територията на тази държава преди назначаването му, представлява разумен подход към положението предвид текста на член 4, параграф 1 от

приложение VII към Правилника, който, необходимо е да се припомни, не урежда конкретно въпроса за придобиването на ново гражданство по време на кариерата (вж. т. 41, 44 и 51 по-горе).

86 В този контекст следва да се припомни, че за разлика от възстановяването на разноските за преместване и плащането на надбавката за настаняване, надбавката за експатриране се изплаща през цялата кариера. Следователно принципът на равенство и на недопускане на дискриминация трябва да се спазва не само в момента на постъпване на служба, но и по време на службата, при преразглеждане на правото на тази надбавка поради промяна в обстоятелствата.

87 Неприлагането на член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника спрямо жалбоподателя от момента, в който е станал белгийски гражданин, обаче би довело до по-благоприятното му третиране от белгийските граждани по рождение, постъпили на работа в институция в Белгия, които е трябвало да отговарят на строгите условия, наложени от тази разпоредба, за да се ползват от надбавката за експатриране през цялата си кариера. Поставянето под въпрос на правото на жалбоподателя на надбавка за експатриране през 2018 г., след като придобива белгийско гражданство, позволява той да бъде третиран по същия начин като белгийските граждани, които поради връзките си с Белгия нямат право на посочената надбавка.

88 Освен това неприлагането спрямо жалбоподателя на член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника би го поставило в различно положение и от белгийските граждани, които дълго време са прекъснали всякаква връзка с Белгия, но са пребивавали в нея, като него, през десетгодишния референтен период, преди да постъпят на служба за Съюза и да бъдат назначени в тази страна. Всъщност надбавката за експатриране се отказва на такива граждани на основание член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника (вж. в този смисъл решение от 13 юли 2018 г., Quadri di Cardano/Комисия, T-273/17, EU:T:2018:480, т. 28, 46 и 47).

89 Също така, неприлагането на член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника спрямо жалбоподателя, станал белгийски гражданин по време на кариерата си, би довело и до по-благоприятното му третиране от белгийски гражданин по рождение, който се е отказал от белгийско гражданство в полза на друго гражданство, например това на Обединеното кралство като жалбоподателя, но който е пребивавал в Белгия известно време, преди да бъде нает на работа в тази държава от институция.

90 Най-накрая, длъжностно лице като жалбоподателя, което придобива гражданство на държавата по месторабота по време на кариерата си, вече не се намира в същото положение като длъжностните лица, които не са изразили намерение да формализират връзката си с тази държава чрез придобиване на гражданство. Ако не друго, придобиването на това гражданство поне създава с тази държава по-тесни политически връзки в сравнение с тези, които са признати от член 22 ДФЕС на гражданите на други държави членки.

91 Освен това, както признава Комисията в съдебното заседание и както е видно от вече цитираната (вж. т. 21 по-горе) информационна бележка на Съвета от 11 декември 1959 г., член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника е резултат от компромис между различни варианти. Той няма за цел да уреди изрично всички положения и трудности, които могат да възникнат, а да предвиди прости и обективни критерии, които в огромния брой случаи са лесно приложими (вж. т. 45 по-горе).

92 При положение че е налице хипотезата на quod plerumque fit, следва да се припомни — дори ако в изолирани случаи от установяването на обща и абстрактна правна уредба трябва да последват непредвидени неудобства — че законодателят не може да бъде упрекнат, че използва категоризация, при положение че, бидейки основана на обективни обстоятелства, тя не е

дискриминационна по природа с оглед на целта, която преследва (вж. в този смисъл решения от 15 януари 1981 г., Vutera/Комисия, 1322/79, EU:C:1981:6, т. 9 и от 15 април 2010 г., Gualtieri/Комисия, C-485/08 P, EU:C:2010:188, т. 81).

93 Според жалбоподателя обаче положението му разкрива системен проблем при тълкуването на член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника, който може да засегне широка категория длъжностни лица.

94 От статия в пресата, на която се позовава жалбоподателят, обаче е видно, че към момента на настъпване на фактите Комисията има персонал от 32 847 души. Освен това съгласно информацията, предоставена от Комисията по искане на Общия съд (вж. т. 20 по-горе), 98 членове на нейния персонал, които са граждани на Обединеното кралство при постъпването си на служба и работят в Брюксел, са придобили белгийско гражданство след референдума за оттегляне от Съюза. Пак според предоставените от Комисията цифрови данни, от тях 40 длъжностни лица са запазили надбавката за експатриране, 23 са я загубили, а на 35 е отнета надбавката за пребиваване в чужда държава, на която преди това са имали право по силата на член 4, параграф 2 от приложение VII към Правилника. Накрая, съгласно статията в пресата, на която се позовава жалбоподателят, след оттеглянето на Обединеното кралство в Комисията продължават да работят, общо на всички места на работа, 700 британски граждани. Що се отнася до Съвета, според данните, които той е предоставил на Общия съд, длъжностните лица и служителите, които са граждани само на Обединеното кралство, са били 80 към момента на горепосочения референдум и 30 към датата на реалното оттегляне на Обединеното кралство от Съюза, като разликата се дължи на напускане или на придобиване на друго гражданство. По-конкретно 14 длъжностни лица или служители на Обединеното кралство са декларирали, че през този период са придобили белгийско гражданство. В резултат на преразглеждане на положението им след придобиването на това гражданство 3 от тях губят надбавката за експатриране, а 7 — надбавката за пребиваване в чужда държава.

95 Освен това от сведенията, поискани от Парламента, Съда на Европейския съюз и Сметната палата (вж. т. 19 по-горе), е видно, че в Съда на Европейския съюз 52 длъжностни лица и служители, които са получили люксембургско гражданство по време на кариерата си, продължават да се ползват от надбавката за експатриране съгласно член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника и че в Сметната палата от 23 граждани на Обединеното кралство, членове на персонала, които са се ползвали от тази надбавка и са придобили люксембургско гражданство, 20 са я запазили в приложение на същата разпоредба и три са я изгубили, тъй като са пребивавали в Люксембург през десетте години, предхождащи постъпването им на служба.

96 Така от всички тези цифрови данни следва, че положението, в което се намира жалбоподателят, не разкрива системен проблем и че както посочва Съветът, законодателят не е действал незаконосъобразно, когато е използвал критерия за гражданството, за да категоризира около 50 000 длъжностни лица и служители на Съюза, за да определи в кои случаи имат право на надбавка за експатриран.

97 Следователно не може да се приеме, че РМО е нарушила принципа на равно третиране и на недопускане на дискриминация, като е тълкувала член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника в смисъл, първо, че разрешава преразглеждане на положението на жалбоподателя след придобиването на белгийско гражданство, второ, че преразглеждането трябва да се извърши с оглед на параграф 1, буква б) от тази разпоредба и накрая, че за тази цел следва да се вземе предвид десетгодишният референтен период, предхождащ постъпването му на служба.

98 Този извод не се опровергава от довода на жалбоподателя, че като го е третирала така сякаш през десетгодишния референтен период е бил белгийски гражданин, пребиваващ в Белгия, Комисията е пренебрегнала факта, че преди да придобие това гражданство по време на

кариерата, той предварително е упражнил правото си на свободно движение, за да бъде назначен в институциите. Във връзка с това жалбоподателят изтъква, че в решение от 14 ноември 2017 г., Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, т. 49) Съдът е приел, че положението на гражданин на държава членка, който е упражнил именно свободата си на движение с преместването и законното си пребиваване на територията на друга държава членка, не може да се приравни на чисто вътрешно положение просто заради факта че по време на това пребиваване същият гражданин е придобил гражданство на приемащата държава членка наред с гражданството си по произход.

99 Трябва да се констатира обаче, че в това съдебно решение въпросът е бил дали гражданка на държава членка, която е упражнила правото си на свободно движение и пребиваване в друга държава членка, все още може да се позовава на предвидените в член 21, параграф 1 ДФЕС право на свободно движение и право на пребиваване в тази друга държава, въпреки че е придобила гражданство на тази държава, и дали следователно може да се позовава и на правото да води нормален семеен живот в тази държава заедно с членовете на семейството си, а именно съпруга си, законно пребиваващ гражданин на трета страна (решение от 14 ноември 2017 г., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, т. 51 и 52).

100 В случая обаче жалбоподателят не е доказал, че обжалваното решение засяга правата, които той черпи в Белгия от член 21, параграф 1 ДФЕС. Напротив, в отговор на поставените му в съдебното заседание въпроси жалбоподателят посочва, че съпругата му има френско гражданство и семейството му пребивава във Франция, а не на белгийска територия. Освен това обжалваното решение не се основава на приравняване на положението на жалбоподателя на чисто вътрешно положение. То се основава единствено на факта, че през десетгодишния референтен период въз основа на упражняването на правото си на свободно движение и пребиваване на територията на други държави членки той е пребивавал обичайно по смисъла на член 4, параграф1, буква б) от приложение VII към Правилника в държавата по месторабота, чийто гражданин става впоследствие.

101 С оглед на гореизложеното първата част от второто основание трябва да се отхвърли.

б) По втората част, изведена от нарушение на принципа на равно третиране и на недопускане на дискриминация в ущърб на длъжностните лица, граждани на Обединеното кралство

102 Жалбоподателят изтъква, че при обстоятелствата по делото тълкуването на член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника, на което се основава обжалваното решение, е дискриминационно, тъй като всъщност засяга длъжностните лица, граждани на Обединеното кралство, повече от всички останали. С оглед на оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза те всъщност били единствените, които трябвало да придобият ново гражданство, за да не загубят работата си. Според жалбоподателя тази дискриминация не е обоснована с оглед на целта на надбавката за експатриране.

103 Комисията обаче правилно отбелязва, че придобиването на второ гражданство не е положение, което засяга само гражданите на Обединеното кралство, и че в този случай преразглеждането на административното положение на членовете на персонала важи за всички.

104 Така в своя информационен бюлетин № 18 от февруари 2016 г., тоест преди референдума за оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза, който се провежда на 23 юни същата година, Комисията е обърнала внимание на целия си персонал, че придобиването на гражданството на държавата на месторабота по време на кариерата може да се отрази на правото на надбавка за експатриране и изисква извършването на нова оценка.

105 Освен това Комисията вече е възприела тази гледна точка в административно съобщение № 317 от 14 април 1981 г. относно надбавката за пребиваване в чужда държава, което е разпространено in tempore non suspecto, когато не е била налице никаква перспектива за оттегляне на Обединеното кралство.

106 Освен това, като се имат предвид точки 64—70 по-горе, не изглежда, че последиците от придобиването на гражданство на държавата по месторабота от длъжностните лица, граждани на Обединеното кралство, са били такива, че да накарат Комисията да се въздържи от преразглеждане на положението на жалбоподателя, що се отнася до правото му на надбавка за експатриране.

107 Следователно втората част от второто основание трябва да се отхвърли по същество.

108 Ето защо първото основание трябва да се отхвърли изцяло.

3. По третото основание, изведено от принципа на равенство и на недопускане на дискриминация, тъй като в обжалваното решение член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника се тълкува в нарушение на този принцип

109 Както бе посочено в точка 31 по-горе, с третото основание жалбоподателят изтъква, че дори да се предположи, че Комисията е имала основание да преразгледа правото му на надбавка за експатриране въз основа на член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника, тя не е тълкувала правилно от гледна точка на принципа на недопускане на дискриминация условието, че за да се ползва от това право, съответното длъжностно лице трябва „[обичайно] да [е живяло] […] извън европейската територия“ на държавата по месторабота.

110 Според жалбоподателя, за да е в съответствие с принципа на недопускане на дискриминация, това условие трябва да се тълкува, като се отчита фактът, че член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника се основава на презумпцията, че длъжностно лице, което е гражданин на държава членка, има многобройни и тесни връзки с тази държава. Той обаче поддържа, че за длъжностно лице, което не е било гражданин на държавата по месторабота през десетгодишния референтен период, не може да се презумира, че през този период е имало такива връзки с тази държава. Затова жалбоподателят твърди, че в случая на длъжностно лице, което е придобило гражданство на държавата по месторабота по време на кариерата, понятието за обичайно местопребиваване по член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника не трябва да се тълкува стриктно, както в случая на длъжностно лице, което вече е имало това гражданство, преди да постъпи на служба. То по-скоро трябвало да се тълкува така както в рамките на член 4, параграф 1, буква а) от същото приложение по отношение на длъжностно лице, което не притежава такова гражданство. Така длъжностно лице, което е придобило гражданство на своята държава по месторабота след постъпването си на служба, трябвало да загуби надбавката си за експатриране само ако обичайно е живяло там в продължение на пет или повече години през десетгодишния референтен период, предвиден в член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника. Жалбоподателят посочва, че ако бе възприела това тълкуване, Комисията е щяла да установи, че през този период той е живял обичайно извън мястото на работа, и да остави в сила правото му на надбавка за експатриране.

111 Следва обаче да се припомни, че тълкуването е възможно само ако е съвместимо с текста на разглежданата разпоредба, и дори принципът за тълкуване в съответствие с норма от по-горен ранг не може да служи за основа на тълкуване contra legem (вж. по аналогия решение от 19 септември 2019 г., Районна прокуратура Лом, C-467/18, EU:C:2019:765, т. 61 и цитираната съдебна практика).

112 В член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника обаче условието за „[обичайно]“ местопребиваване, от което зависи предоставянето на надбавката за експатриране, се отнася до място на пребиваване, което се намира извън европейската територия на държавата по месторабота, така че a contrario и както следва от цитираната в точка 76 по-горе съдебна практика, за длъжностните лица, които са граждани на държавата по месторабота, всяко пребиваване в тази страна, дори и кратко, е достатъчно, за да доведе до отказ или загуба на правото на тази надбавка от момента, в който може да се квалифицира като обичайно. Освен това тази разпоредба се отнася до референтен период от десет години и затова прилагането ѝ не може да се основава на референтен период от пет години, който по никакъв начин не е предвиден от законодателя.

113 Следователно предложеното от жалбоподателя тълкуване на член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника в смисъл, че длъжностно лице, което е придобило гражданство на държавата по месторабота по време на кариерата си, трябва да загуби надбавката си за експатриране само ако е живяло обичайно в тази държава в продължение на пет или повече години през десетгодишния референтен период, предхождащ постъпването му на служба, е несъвместимо с текста и обхвата на тази разпоредба съгласно постоянното ѝ тълкуване в съдебната практика.

114 Освен това, както вече бе констатирано в точка 90 по-горе, това тълкуване би означавало длъжностно лице, което е придобило гражданство на държавата по месторабота по време на кариерата си, да се третира по сходен начин с длъжностните лица, които изобщо не са придобили това гражданство и така не са дали формален израз на наличието на множество и тесни връзки с тази държава.

115 Следователно предложеното от жалбоподателя тълкуване, че понятието за обичайно местопребиваване по смисъла на член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника визира по същество пребиваване от пет години в страната по месторабота, трябва да се отхвърли.

116 От това следва, че жалбоподателят не може да поддържа, че не е прекъснал връзките си с Обединеното кралство, чието гражданство впрочем е запазил, и че е поискал белгийско гражданство единствено за да запази работата си, но няма намерение да пребивава постоянно в Белгия.

117 Всъщност от причината за съществуване на надбавката за експатриране, която бе припомнена в точки 44 и 48 по-горе, следва, че въпросът е не дали жалбоподателят е прекъснал всякакви контакти със страната на първото си гражданство, а да се установи дали през референтния период той е имал достатъчно връзки с държавата по месторабота, чието гражданство вече е придобил, поради което трябва да му бъде отказана надбавката за експатриране въз основа на условията по член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника. Жалбоподателят е пребивавал обичайно в Белгия и е работил в тази държава поне от 1 март 1999 г. до 31 декември 2000 г. В това отношение е ирелевантно обстоятелството, дори да е доказано, че той е приел тази работа единствено заради перспективата да бъде назначен от институция на Съюза. Присъствието и извършването на работа в бъдещото място на работа не са условие за наемане на работа и не могат да се считат за улесняващи това наемане.

118 Освен това от член 4 от приложение VII към Правилника по никакъв начин не може да се стигне до извода, че авторите му са придали особено значение на момента на преместване на пребиваването извън държавата, чийто гражданин е или е било заинтересованото лице, или на причините, довели до такова преместване (решение от 25 септември 2014 г., Grazyte/Комисия, T-86/13 P, EU:T:2014:815, т. 58 и 78).

119 Също така, ако се извърши претегляне между качеството гражданин на Обединеното кралство и качеството белгийски гражданин, за което претендира жалбоподателят, и се признае, както той предлага, че първото гражданство е от по-голямо значение за него, това би означавало да се приложи теорията за ефективното гражданство, която Съдът изрично е отхвърлил с решение от 14 декември 1979 г., Deverd/Комисия (257/78, EU:C:1979:294, т. 14).

120 Най-накрая, при положение че предложеното от жалбоподателя тълкуване на понятието за обичайно местопребиваване бе отхвърлено, той не може да поддържа, че Комисията е нарушила принципа на защита на оправданите правни очаквания, като в обжалваното решение е приела, от една страна, че към момента на назначаването му той до такава степен е бил част от белгийското общество, че е трябвало да докаже, че не е живял в Белгия през последните десет години преди постъпването си на служба, а от друга страна, че не е бил интегриран в него, когато му е било признато правото на надбавка за експатриране при назначаването му.

121 Всъщност, след като критерият за „[обичайно]“ местопребиваване е по-строг в рамките на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника, отколкото в рамките на член 4, параграф 1, буква б) от същото приложение, PMO е могла, без да си противоречи, и без да наруши принципа на защита на оправданите правни очаквания, да отпусне надбавката за експатриране въз основа на първата разпоредба при постъпването на служба на жалбоподателя и след това да отмени тази надбавка въз основа на втората разпоредби при преразглеждането на положението му след придобиването на белгийско гражданство. Впрочем жалбоподателят не може да се позовава на този принцип, тъй като освен всичко останало длъжностните лица на Комисията са били изрично уведомени за последиците от придобиването на гражданство на държавата по месторабота (вж. т. 104 и 105 по-горе).

122 Предвид гореизложеното третото основание трябва да се отхвърли по същество.

4. По четвъртото основание, изведено от възражение за незаконосъобразност на член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника

123 При условията на евентуалност, в случай че предходните основания бъдат отхвърлени, жалбоподателят повдига възражение за незаконосъобразност на член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника, тъй като той дискриминира лицата, които се намират в неговото положение, по изложените в подкрепа на първото и второто основание съображения.

124 Ако това възражение бъде уважено, жалбоподателят, без формално да формулира отделно искане, моли Общия съд да разпореди на институциите да изменят тази разпоредба, така че да премахнат тази дискриминация.

125 Разглеждането на първите две основания, към които жалбоподателят само препраща, обаче доведе до извода, че член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника не е дискриминационен нито сам по себе си, нито при прилагането му в настоящия случай.

126 Освен това искането на жалбоподателя Общият съд да разпореди на институциите да изменят член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника, така че да се премахне всякаква дискриминация, не само е лишено от основание, но е и извън компетентността на Общия съд, тъй като той не може да дава задължителни указания на институциите (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2018 г., Zink/Комисия, T-338/16 P, непубликувано, EU:T:2018:98, т. 39).

127 От това следва, че четвъртото основание трябва да се отхвърли по същество и че искането, което жалбоподателят отправя с него, е недопустимо.

128 От всичко изложено по-горе следва, че искането на жалбоподателя за отмяна трябва да бъде отхвърлено.

Б. По второто, третото и четвъртото искане в жалбата

129 С второто и третото си искане жалбоподателят иска от Общия съд да разпореди на Комисията да му изплати надбавка за експатриране и да му възстанови пътните разноски, свързани с тази надбавка, считано от 1 декември 2017 г., ведно с лихвите за забава.

130 Четвъртото искане на жалбоподателя е, ако уважи повдигнатото в жалбата възражение за незаконосъобразност, Общият съд да отмени „прилагането [спрямо него] на член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника, докато институциите го заменят с недискриминационни разпоредби“.

131 Тези искания обаче трябва да се отхвърлят, тъй като са акцесорни по отношение на току-що изложеното искане за отмяна, което само по себе си също трябва да се отхвърли.

132 Следователно жалбата трябва да се отхвърли изцяло.

По съдебните разноски

133 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Същевременно по силата на член 135, параграф 1 от този правилник, когато справедливостта изисква това, Общият съд може да реши страна, която е загубила делото, да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, само част от съдебните разноски на другата страна и дори да не бъде осъдена да ги заплаща.

134 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник държавите членки и институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

135 При обстоятелствата в конкретния случай Общият съд счита, че всяка главна страна следва да понесе направените от нея съдебни разноски. Освен това в качеството си на встъпила институция Съветът понася направените от него съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти разширен състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Г-н Colin Brown и Европейката комисия понасят направените от тях съдебни разноски.

3) Съветът на Европейския съюз понася направените от него съдебни разноски.

Подписи