Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PRIIT PIKAMÄE
föredraget den 21 oktober 2020[1]

Förenade målen C-517/19 P och C-518/19 P

Maria Alvarez y Bejarano,
Ana-Maria Enescu,
Lucian Micu,
Angelica Livia Salanta,
Svetla Shulga,
Soldimar Urena de Poznanski,
Angela Vakalis,
Luz Anamaria Chu,
Marli Bertolete,
Maria Castro Capcha,
Hassan Orfe El,
Evelyne Vandevoorde
mot
Europeiska kommissionen (C-517/19 P)
och
Jakov Ardalic,
Liliana Bicanova,
Monica Brunetto,
Claudia Istoc,
Sylvie Jamet,
Despina Kanellou,
Christian Stouraitis,
Abdelhamid Azbair,
Abdel Bouzanih,
Bob Kitenge Ya Musenga,
El Miloud Sadiki,
Cam Tran Thi
mot

Europeiska unionens råd (C-518/19 P)

”Överklagande – Personalmål – Tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen – Reformen från och med den 1 januari 2014 – Artikel 7 i bilaga V – Artiklarna 4, 7 och 8 i bilaga VII – Nya bestämmelser avseende schablonersättning för kostnaden för en årlig resa från anställningsorten till ursprungsorten och avseende rätten till ledighet i hemlandet – Samband med ställning som utlandsstationerad arbetstagare – Invändning om rättsstridighet – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 20 – Likhet inför lagen – Domstolsprövningens omfattning”

1 Originalspråk: franska.

I. Inledning

1. I förevarande överklaganden har klagandena yrkat att domstolen ska upphäva de domar som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 30 april 2019, Alvarez y Bejarano m.fl./kommissionen (T-516/16 och T-536/16, ej publicerad, EU:T:2019:267) och Ardalic m.fl./rådet (T-523/16 et T-542/16, ej publicerad, EU:T:2019:272) (nedan kallade de överklagade domarna). Genom dessa domar ogillade tribunalen klagandenas talan om att de beslut som Europeiska kommissionen och Europeiska unionens råd hade fattat med stöd av artikel 7 i bilaga V och artikel 8 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen om att inte, efter den 1 januari 2014, bevilja klagandena schablonersättning för kostnaden för en årlig resa eller ledighet i hemlandet, skulle ogiltigförklaras på grund av dessa bestämmelsers rättsstridighet.

2. De successiva reformerna av tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen och de indragningar eller inskränkningar av förmåner som dessa reformer ibland har inneburit, har gett upphov till tvister mellan tjänstemän och andra anställda å ena sidan och de institutioner de är anställda vid å andra sidan. Efter frågan som rörde minskningen av antalet semesterdagar för tjänstemän som tjänstgör i ett tredjeland,[2] har nu domstolen anmodats att uttala sig om lagligheten av vissa bestämmelser i tjänsteföreskrifterna, som infördes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 1023/2013 av den 22 oktober 2013 om ändring av tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen och anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen[3], varigenom det infördes inskränkningar beträffande ersättningen för årliga resekostnader och beträffande det som tidigare var känt som reglerna om resdagar.

3. De mål som domstolen har att avgöra innebär en möjlighet för den att bland annat klargöra domstolsprövningens omfattning vad gäller frågan huruvida unionslagstiftaren har iakttagit principen om likhet inför lagen vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

II. Tillämpliga bestämmelser

4. Förordning nr 31 (EEG) 11 (EKSG) om tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda i Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen[4] (nedan kallad tjänsteföreskrifterna) har ändrats vid flera tillfällen, bland annat genom förordning nr 1023/2013, som trädde i kraft den 1 januari 2014.

5. I artikel 7 i bilaga V till tjänsteföreskrifterna föreskrivs följande:

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

Första stycket ska tillämpas på tjänstemän vilkas anställningsort ligger inom medlemsstaternas territorier. Om anställningsorten ligger utanför medlemsstaternas territorier ska längden på ledigheten i hemlandet fastställas genom ett särskilt beslut med hänsyn till de speciella förutsättningarna.”[5]

2 Se dom av den 8 september 2020, kommissionen och rådet/Carreras Sequeros m.fl. (C-119/19 P och C-126/19 P, EU:C:2020:676).

3 EUT L 287, 2013, s. 15.

4 EGT 45, 1962, s. 1385.

5 Analogt tillämplig på kontraktsanställda enligt artikel 91 i anställningsvillkoren för övriga anställda.

6. Artikel 4 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna har följande lydelse:

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

a) Tjänstemän

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

– som inte under den femårsperiod som löpt ut sex månader innan de tillträdde tjänsten varaktigt var bosatta eller utövade sin huvudsakliga yrkesverksamhet inom den statens territorium. Vid tillämpningen av denna bestämmelse skall de förhållanden som följer av arbete som utförts för en annan stat eller internationell organisation inte beaktas.

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

[…]

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

3. Vid tillämpningen av punkt l och 2 skall en tjänsteman, som genom äktenskap automatiskt fått och inte kan avsäga sig medborgarskap i den stat inom vars territorium han eller hon tjänstgör, likställas med en tjänsteman som omfattas av punkt l a första strecksatsen.” [6]

7. I artikel 7 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna anges följande:

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

a) Då de tillträder sin tjänst, från den ort där de rekryterades till anställningsorten.

b) Då de lämnar sin tjänst enligt artikel 47 i tjänsteföreskrifterna, från anställningsorten till ursprungsorten enligt punkt 4 i den här artikeln.

c) Vid alla förflyttningar som innebär byte av anställningsort.

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

[…]

6 Före liksom efter den reform av tjänsteföreskrifterna som trädde i kraft den 1 januari 2014 gäller att denna bestämmelse är analogt tillämplig på kontraktsanställda enligt artikel 92 i anställningsvillkoren för övriga anställda.

4. Tjänstemäns ursprungsort ska fastställas då de tillträder sin tjänst, varvid hänsyn i princip skall tas till rekryteringsorten eller, vid uttrycklig och motiverad begäran, till den ort där de har sina huvudsakliga intressen. Den ursprungsort som på detta sätt fastställs kan genom ett särskilt beslut av tillsättningsmyndigheten ändras under tjänstgöringen eller när tjänsten lämnas. Så länge tjänstemannen är i tjänst ska dock ett sådant beslut fattas endast i undantagsfall och om tjänstemännen företer styrkande handlingar.

[…]”

8. Artikel 8 i bilaga VII har följande lydelse:

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

[…]

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

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

[…]

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

Schablonersättningen ska beräknas på kostnaden för en flygresa i turistklass.”[7]

III. Bakgrund till tvisterna

A. Mål C-517/19 P

9. Maria Alvarez y Bejarano och elva andra personer är tjänstemän eller kontraktsanställda vid kommissionen med anställning i Belgien. De har samtliga dubbelt medborgarskap, varav ett i anställningslandet. De erhåller inte det utlandstillägg eller det särskilda utlandstillägg som föreskrivs i artikel 4 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna. Denna artikel är oförändrad i förordning nr 1023/2013.

7 Artiklarna 7 och 8 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, i dess lydelse enligt förordning nr 1023/2013, är i princip analogt tillämpliga på kontraktsanställda enligt artikel 92 i anställningsvillkoren för övriga anställda.

10. Sju av dessa tolv personer har sin ursprungsort inom Europeiska unionen eller i utomeuropeiska länder och territorier som anges i bilaga II till EUF-fördraget, medan ursprungsorten för övriga fem personer är belägen utanför unionens medlemsstaters territorier, europeiska frihandelssammanslutningens (Eftas) territorier och de territorier som anges i nämnda bilaga II. Elva av dessa tjänstemän eller kontraktsanställda är medborgare i sina ursprungsstater, medan en av dem, en person med belgisk-panamansk nationalitet, har sin ursprungsort i den autonoma regionen Azorerna (Portugal).

11. Efter ikraftträdandet av förordning nr 1023/2013 antog kommissionen allmänna genomförandebestämmelser för artikel 8 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna samt ett beslut gällande ledighet.

12. Som en följd av antagandet av dessa rättsakter gjordes ändringar i Maria Alvarez y Bejaranos och de övriga elva klagandenas personalakter. Dessa ändringar innebär att de efter den 1 januari 2014 inte har rätt till den årliga schablonersättning för resekostnader eller till ledighet i hemlandet, det som tidigare benämndes resdagarna (nedan kallade de aktuella förmånerna), som före detta datum beviljades tjänstemän eller kontraktsanställda vars ursprungsort, i likhet med vad som var fallet med klagandena, hade fastställts till en annan än deras anställningsort.

13. Kommissionen avslog de klagomål som anfördes mot dessa ändringar i personalakterna, varefter de berörda personerna väckte talan vid tribunalen (förenade målenT-516/16 och T-536/16).

B. Mål C-518/19 P

14. Bakgrunden till tvisten i mål C-518/19 P är i huvudsak densamma som den i mål C-517/19 P.

15. Jakov Ardalic och elva andra personer är tjänstemän eller kontraktsanställda vid rådet. Samtliga har dubbelt medborgarskap, varav ett i landet där de är anställda, och de erhåller inte utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg.

16. Sex av dessa personer har sin ursprungsort inom unionen eller i de utomeuropeiska länder och territorier som anges i bilaga II till EUF-fördraget, medan ursprungsorten för övriga sex personer är belägen utanför unionens medlemsstaters territorier, Eftaländernas territorier och de territorier som anges i nämnda bilaga II.

17. Elva klagande är medborgare i den stat där deras ursprungsort är belägen, medan en anställd har belgiskt-kroatiskt medborgarskap men har sin ursprungsort i Serbien.

18. Till följd av ikraftträdandet av förordning nr 1023/2013 och av två beslut antagna av rådets generalsekreterare, har Jakov Ardalic och de övriga elva berörda personerna, efter den 1 januari 2014, i likhet med tjänstemännen och de kontraktsanställda i mål C-517/19 P inte längre rätt till de aktuella förmånerna.

19. När Jakov Ardalics och de andra elva berörda personernas klagomål mot ändringarna i deras personalakter avslogs av rådet, väckte de talan vid tribunalen (målen T-523/16 och T-542/16).

IV. Förfarandet vid tribunalen och de överklagade domarna

20. Maria Alvarez y Bejarano och de 23 andra tjänstemännen eller kontraktsanställda (nedan kallade klagandena) gjorde i sin respektive talan i första instans om ogiltigförklaring av de för dem ofördelaktiga besluten gällande att artikel 7 i bilaga V och artikel 8 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, i deras ändrade lydelse enligt förordning nr 1023/2013, var rättsstridiga. De

framförde tre anmärkningar till stöd för denna invändning. För det första gjordes det gällande att ”ifrågasättandet av klagandenas ursprungsort” var rättsstridigt. För det andra anförde klagandena att det var rättsstridigt att knyta villkoret för beviljande till rätten till utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg. Klagandena gjorde för det tredje gällande ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, rättssäkerhetsprincipen, principen om förvärvade rättigheter, principen om skydd för berättigade förväntningar samt rätten till respekt för familjelivet.

21. Tribunalen ogillade deras talan i dess helhet.

V. Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

A. I mål C-517/19 P

22. Klagandena i mål C-517/19 P har yrkat att domstolen ska

– upphäva den dom som meddelades av tribunalen den 30 april 2019 i de förenade målen T-516/16 och T-536/16 Alvarez y Bejarano m.fl./kommissionen,

– ogiltigförklara kommissionens beslut att från och med år 2014 inte längre bevilja klagandena några resdagar eller någon ersättning för årliga resekostnader, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

23. Kommissionen har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandet, och

– förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.

24. Även Europaparlamentet och rådet, vilka i egenskap av intervenienter i första instans har inkommit med svarsskrivelse i enlighet med artikel 172 i domstolens rättegångsregler, har yrkat att överklagandet ska ogillas och att klagandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

B. I mål C-518/19 P

25. Klagandena i mål C-518/19 P har yrkat att domstolen ska

– upphäva den dom som tribunalen meddelade den 30 april 2019 i de förenade målen T-523/16 och T-542/16 Ardalic m.fl./rådet,

– ogiltigförklara beslutet av Europeiska unionens råds generalsekreterare att från och med den 1 januari 2014 inte längre bevilja klagandena några resdagar eller någon årlig ersättning för resekostnader, och

– förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

26. Rådet har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandet, och

– förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.

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

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

29. Parterna har hörts i förhandlingen vid domstolen den 1 juli 2020.

VI. Rättslig bedömning

30. Klagandena har åberopat två grunder till stöd för sitt respektive överklagande. Den första grunden avser felaktig rättstillämpning av tribunalen när den fastställde omfattningen av sin rättsliga prövning medan den andra grunden avser åsidosättande av principen om likabehandling.

A. Den första grunden

31. I båda de överklagade domarna företog tribunalen en begränsad kontroll av lagenligheten av besluten, eftersom fastställandet av villkoren och formerna för tillämpningen av årlig resekostnadsersättning och för resdagar ingår i ett regelverk som ger lagstiftaren ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Under sådana omständigheter ansåg tribunalen att den, såvitt avsåg iakttagandet av likabehandlingsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen, endast hade att kontrollera att den berörda institutionen inte hade gjort en godtycklig eller uppenbart olämplig åtskillnad och, beträffande proportionalitetsprincipen, att den beslutade åtgärden inte var uppenbart olämplig i förhållande till det mål som eftersträvas med regelverket.

32. Klagandena har i sina överklaganden gjort gällande att tribunalen därvid gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning och att den, inom ramen för prövningen av om principen om likabehandling hade iakttagits, borde ha företagit en fullständig prövning. De har anfört att den omständigheten att unionslagstiftaren åtnjuter ett stort utrymme för skönsmässig bedömning saknar relevans i sig för frågan huruvida de omtvistade bestämmelserna medförde en ojämlik behandling mellan tjänstemän.

33. Klaganden kan enligt min uppfattning inte vinna framgång med detta argument, av skäl som jag kommer att utveckla nedan. Efter en kort genomgång av de villkor som gäller för unionsdomstolens begränsade laglighetsprövning, kommer jag att undersöka frågan om domstolsprövningen av iakttagandet av principen om likhet inför lagen och därefter den fråga som diskuterades vid förhandlingen om hur en eventuell diskriminering på grundval av nationalitet påverkar omfattningen av denna prövning.

1. Den begränsade domstolsprövningen

34. Enligt domstolens fasta praxis har den tillerkänt unionslagstiftaren, vid utövandet av de befogenheter som denne tilldelas, ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning på områden inom vilket unionslagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk och social art och därvid måste göra komplicerade bedömningar. [8]

8 Se, bland annat, dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 57) och dom av den 30 januari 2019, Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, punkt 44).

35. Detta utrymme för skönsmässig bedömning har regelmässigt tillerkänts unionslagstiftaren på områden som jordbruk, sociala frågor, handel och miljö, och denne lagstiftare har medgetts ett sådant utrymme även vad gäller reformer av tjänsteföreskrifterna. Det följer således av rättspraxis att lagstiftaren har ett stort handlingsutrymme att när som helst göra ändringar vad gäller tjänstemännens rättigheter och skyldigheter, även när ändringarna är till nackdel för dessa, varvid det ska hållas i minnet att det rättsliga bandet mellan tjänstemännen och administrationen regleras i tjänsteföreskrifterna och inte i avtal. [9]

36. Som rådet har understrukit har det i rättspraxis ansetts att lagstiftningen på personalrättens område ställer lagstiftaren inför val av politisk, ekonomisk och social art och att lagstiftaren således måste göra komplicerade bedömningar, beträffande vilka denne har ett stort utrymme för eget skön.

37. Domstolen har dessutom klargjort att laglighetsprövningen, vad gällde en situation där lagstiftaren hade ställts inför komplicerade ekonomiska bedömningar, måste vara än mer begränsad, när ”den ifrågavarande rättsakten ha[de] allmän räckvidd”. [10] I det nu aktuella fallet har klagandena grundat sin talan vid tribunalen enbart på en invändning om att artikel 7 i bilaga V och artikel 8 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna är rättsstridiga. Klagandena har inte klandrat de berörda institutionerna för att ha gjort felaktiga bedömningar utan har endast gjort gällande att de negativa beslut som riktats mot var och en av dem med avseende på resekostnadsersättning och ledighet i hemlandet är rättsstridiga, eftersom de har sin grund i bestämmelser som är rättsstridiga.

38. Under dessa omständigheter råder det enligt mig ingen tvekan om att unionslagstiftaren vid antagandet av bestämmelser i tjänsteföreskrifterna ska anses ha en omfattande befogenhet att göra skönsmässiga bedömningar, vilket medför att domstolen ska företa en begränsad laglighetsprövning. Domstolsprövningen av utövandet av denna befogenhet ska begränsas till en prövning, i sak, av att det inte har förekommit uppenbara fel eller maktmissbruk och att den aktuella institutionen inte uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. [11]

39. Jag noterar med intresse att klagandena inte har ifrågasatt att unionslagstiftaren har rätt att företa skönsmässiga bedömningar, men anser att denna omständighet saknar relevans i förhållande till den parameter mot vilken lagstiftaren borde ha gjort sin laglighetsbedömning, men underlät att beakta, nämligen principen om likabehandling.

2. Prövningen av iakttagandet av principen om likabehandling.

40. Principen om likabehandling ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten och är av grundläggande karaktär enligt artikel 20 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, vilken enligt artikel 6.1 FEU har samma rättsliga värde som fördragen. Som framgår av artikel 51.1 i stadgan riktar sig dess bestämmelser till bland andra unionens institutioner, vilka därför är skyldiga att iaktta de rättigheter som fastställs däri. [12]

9 Se dom av den 16 oktober 1980, Hochstrass/domstolen (147/79, EU:C:1980:238, punkt 12), dom av den 22 december 2008, Centeno Mediavilla m.fl./kommissionen (C-443/07 P, EU:C:2008:767, punkterna 60 och 91) och dom av den 4 mars 2010, Angé Serrano m.fl./parlamentet (C-496/08 P, EU:C:2010:116, punkterna 82, 86 och 93).

10 Se dom av den 19 november 1998, Förenade kungariket/rådet (C-150/94, EU:C:1998:547, punkt 54).

11 Se, bland annat, dom av den 22 november 2001, Nederländerna/rådet (C-110/97, EU:C:2001:620, punkt 62) och dom av den 2 juli 2009, Bavaria och Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, punkt 82).

12 Se dom av den 19 september 2013, Omprövning kommissionen/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punkt 39) och dom av den 8 september 2020, kommissionen och rådet/Carreras Sequeros m.fl. (C-119/19 P och C-126/19 P, EU:C:2020:676, punkt 110).

41. Domstolen har klart uttalat att lagstiftaren, när den antar bestämmelser på den europeiska personalrättens område, är skyldig att iaktta den allmänna principen om likabehandling.[13] Denna princip ingår således bland de överordnade rättsregler som lagstiftaren, även vid sina skönsmässiga bedömningar, är skyldig att beakta och vars efterlevnad domstolen har att pröva, dock genom att i detta senare fall företa en begränsad prövning.[14] Jag noterar i detta avseende att klagandena inte har hänvisat till någon rättspraxis som stöder påståendet att iakttagandet av principen om likabehandling ska vara föremål för en fullständig prövning i domstol.

42. En undersökning av domstolens praxis kan obestridligen vid en första anblick få denna att framstå som otydlig och lite vag, på grund av de relativt många olika formuleringar som används. Om man anlägger ett något vidare perspektiv anser jag emellertid att det vid en sammantagen läsning av domstolens avgöranden framträder en tydlig linje. Det kan sålunda konstateras att ett åsidosättande av principen om likabehandling föreligger när två kategorier av personer vars situation inte påtagligt skiljer sig åt i vare sig faktiskt eller rättsligt hänseende behandlas olika eller när olika situationer behandlas lika, utan att det föreligger sakliga skäl för en sådan behandling.[15] Om lagstiftaren har nyttjat sitt utrymme för skönsmässig bedömning kan beslutet ogiltigförklaras av domstol endast om lagstiftaren har gjort en godtycklig eller uppenbart olämplig åtskillnad som strider mot åtgärdens syfte.[16] Denna sista formulering, tämligen ofullkomlig, förekommer förvisso inte alltid ordagrant i domstolens avgöranden, men det framstår som obestridligt att det är fråga om en begränsad laglighetsprövning.

43. Denna avgränsning av domstolsprövningens omfattning, som tribunalen på goda grunder stödde sig på, måste enligt min uppfattning godtas mot bakgrund av de krav som gäller för varje demokratisk stats institutionella organisation och som inbegrips i uttrycket maktdelning. I detta hänseende ska det erinras om att det genom fördragen har införts ett system för kompetensfördelning mellan unionens institutioner, vilka var och en har fått egna uppgifter inom unionens institutionella struktur och vid genomförandet av de uppgifter som lagts på unionen. För att upprätthålla denna institutionella jämvikt krävs det att varje institution vid utövandet av sina befogenheter respekterar de övrigas befogenheter.[17]

44. Fastställandet av rättigheter och skyldigheter för anställda inom den europeiska offentliga förvaltningen ankommer i första hand på unionslagstiftaren. Begränsningen av domstolens prövning gäller i synnerhet om denne lagstiftare, som i förevarande fall, måste göra en avvägning mellan skiljaktiga intressen och således måste välja en lösning inom ramen för de politiska val som ingår i dess ansvarsområden.[18]

13 Se dom av den 22 december 2008, Centeno Mediavilla m.fl./kommissionen (C-443/07 P, EU:C:2008:767, punkt 78) och dom av den 4 mars 2010, Angé Serrano m.fl./parlamentet (C-496/08 P, EU:C:2010:116, punkterna 99 och 100).

14 Se, bland annat, dom av den 26 mars 1987, Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons (58/86, EU:C:1987:164, punkterna 12–17), dom av den 8 juni 1989, AGPB (167/88, EU:C:1989:234, punkterna 28–33), dom av den 21 februari 1990, Wuidart m.fl. (267/88–285/88, EU:C:1990:79, punkterna 13–18), dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique och Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 59), dom av den 12 maj 2011, Luxemburg/parlamentet och rådet (C-176/09, EU:C:2011:290, punkt 50), dom av den 8 juni 2010, Vodafone m.fl. (C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 52), dom av den 4 maj 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punkt 97) och dom av den 30 april 2019, Italien/rådet (Fiskekvoter för svärdfisk i Medelhavet) (C-611/17, EU:C:2019:332, punkt 56).

15 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 april 2010, Gualtieri/kommissionen (C-485/08 P, EU:C:2010:188, punkt 70), dom av den 6 september 2018, Piessevaux/rådet (C-454/17 P, ej publicerad, EU:C:2018:680, punkt 78) och dom av den 22 december 2008, Centeno Mediavilla m.fl./kommissionen (C-443/07 P, EU:C:2008:767, punkt 76).

16 Se dom av den 7 juni 1972, Sabbatini-Bertoni/parlamentet (20/71, EU:C:1972:48, punkt 13), dom av den 15 januari 1981, Vutera/kommissionen (1322/79, EU:C:1981:6, punkt 9), dom av den 14 juli 1983, Ferrario m.fl./kommissionen (152/81, 158/81, 162/81, 166/81, 170/81, 173/81, 175/81, 177/81–179/81, 182/81 och 186/81, EU:C:1983:208, punkt 13), dom av den 17 juli 2008, Campoli/kommissionen (C-71/07 P, EU:C:2008:424, punkt 64), dom av den 15 april 2010, Gualtieri/kommissionen (C-485/08 P, EU:C:2010:188, punkt 72) och dom av den 6 september 2018, Piessevaux/rådet (C-454/17 P, ej publicerad, EU:C:2018:680, punkt 69).

17 Se dom av den 4 oktober 1991, parlamentet/rådet (C-70/88, EU:C:1991:373, punkterna 21 och 22) och dom av den 15 november 2011, kommissionen/Tyskland (C-539/09, EU:C:2011:733, punkt 56). Det ska tilläggas att det som utmärker alla lagstiftningsåtgärder är att det handlar om att göra val, det vill säga besluta om skillnader i behandling genom kategorisering.

18 Se dom av den 8 februari 2000, Emesa Sugar (C-17/98, EU:C:2000:70, punkt 53).

3. Betydelsen av en eventuell diskriminering på grund av nationalitet

45. Vid förhandlingen diskuterades frågan hur en eventuell diskriminering på grund av nationalitet påverkar omfattningen av domstolsprövningen. Frågan kom upp till följd av ett yttrande, inte av klagandena utan av rådet, vilket i sin svarsskrivelse angav att domstolen – för det fall lagstiftaren har använt sig av tvivelaktiga klassificeringar, det vill säga sådana som har samband med ras, kön, etniskt ursprung, politiska eller religiösa åsikter eller ålder – ska företa en mer noggrann, det vill säga fullständig, laglighetsprövning för att kontrollera att det inte förekommit diskriminering som är förbjuden enligt unionsrätten. [19]

46. Jag vill i detta avseende erinra om att domstolen, i ett mål om överklagande, endast är behörig att pröva den rättsliga bedömningen av de grunder som har åberopats i den lägre instansen. Domstolen är i ett sådant förfarande således endast behörig att pröva huruvida det framgår av argumentationen i överklagandet att det förekommit felaktig rättstillämpning i den överklagade domen. [20]

47. Jag konstaterar att klagandenas kritik mot tribunalen endast utgörs av deras påstående, i den första grunden för överklagandena, att tribunalen gjorde en felaktig bedömning av omfattningen av den kontroll av iakttagandet av ”principen om likabehandling” i ”artikel 20 i stadgan” som ankom på den samt, i den andra grunden, att tribunalen åsidosatte denna princip. Klagandenas krav på en fullständig prövning är inte på något sätt kopplat till ett påstående om diskriminering på grund av nationalitet, och en genomläsning av utskriften från förhandlingen vid domstolen visar att klagandenas ombud inte ens har nämnt något om en sådan diskriminering. Frågan om nationalitet har tagits upp av klagandena endast i samband med diskussionerna om jämförbarhet mellan de berörda kategorierna av tjänstemän och bestridandet av tribunalens negativa slutsats.

48. Under dessa omständigheter kan jag inte se att den första grunden på något sätt rör frågan om att unionslagstiftaren skulle ha använt sig av ett tvivelaktigt särskiljningskriterium, grundat på nationalitet, i den lagtext som fastställer villkoren för de aktuella förmånerna. Även under antagandet att denna fråga måste tas upp till diskussion, kan de överklagade domarna inte upphävas med stöd av denna grund.

49. Det är riktigt att de två aktuella förmånerna beviljas tjänstemännen under förutsättning att de har rätt till sådant utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg som föreskrivs i artikel 4 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, i vilken artikel tjänstemännens nationalitet nämns bland tillämpningsvillkoren. Det ska understrykas att domstolen har slagit fast att utlandstilläggets syfte är att kompensera för de kostnader och de särskilda olägenheter som till följd av tillträdet av en tjänst vid en av unionens institutioner uppstått för de tjänstemän som därigenom tvingats byta bosättningsort, och att det avgörande kriteriet när det gäller beviljande av detta tillägg är tjänstemannens varaktiga bosättning, innan tjänsten tillträddes, varvid dennes nationalitet i detta fall endast har subsidiär betydelse, eftersom den bara har att göra med frågan om varaktigheten av bosättningen utanför anställningsorten. [21]

19 I sin svarsskrivelse har rådet hänvisat till generaladvokaten Poiares Maduros förslag till avgörande i målet Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:292). Jag finner det lämpligt att citera delar av punkt 33 i detta förslag: ”På vissa områden däremot, särskilt i fråga om ekonomisk och social lagstiftning, är kontrollen inte lika ingående när lagstiftaren inte har gjort några tvivelaktiga klassificeringar. Det är i dessa fall endast fråga om likhet inför lagen.”

20 Se dom av den 15 november 2012, rådet/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

21 Se dom av den 20 februari 1975, Airola/kommissionen (21/74, EU:C:1975:24, punkterna 6–8), dom av den 16 oktober 1980, Hochstrass/domstolen (147/79, EU:C:1980:238, punkt 12) och dom av den 15 september 1994, Magdalena Fernández/kommissionen (C-452/93 P, EU:C:1994:332, punkt 21).

50. Domstolen har dessutom ogillat ett yrkande om ogiltigförklaring av artikel 21.2.2 i rådets förordning nr 912/78 av den 2 maj 1978 (Euratom, EKSG, EEG) nr 912/78 av den 2 maj 1978 om ändring av tjänsteföreskrifterna för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkoren för övriga anställda i dessa gemenskaper,[22] genom vilken artikel 4 i bilaga VII i tjänsteföreskrifterna fick ett tillägg i form av sin nuvarande punkt 2, avseende rätten till särskilt utlandstillägg. Yrkandet grundade sig på att nationalitet utgjorde det enda kriteriet i nämnda artikel 21.2.2 för beviljande eller nekande av sådant utlandstillägg och att denna artikel således stred mot det allmänna förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i den tidigare artikel 7 i EEG-fördraget. Domstolen angav att det, eftersom det särskilda utlandstillägget syftade till att kompensera för de olägenheter som uppkommer för tjänstemannen i dennes egenskap av utlänning, var på goda grunder som unionslagstiftaren, vid sin skönsmässiga bedömning av denna situation, beslutade att använda sig av nationalitet såsom enda kriterium. Domstolen tillade att detta kriterium hade fördelen av att vara, för det första, enhetligt och tillämpbart på samma sätt för alla tjänstemän oavsett var de är anställda, för det andra, objektivt till sin natur och i sin allmängiltighet med hänsyn till hur de olägenheter som typiskt sett uppkommer för utlandsboende påverkar den berördes personliga situation och, för det tredje, direkt knutet till bestämmelsernas syfte, nämligen att kompensera för de olägenheter som följer av att vara utlänning i sitt värdland.[23]

51. Denna rättspraxis, som grundar sig på lagstiftning som väsentligen är oförändrad, utgör enligt min uppfattning fortfarande en relevant grund för att, när det gäller årlig reseersättning och ledighet i hemlandet, avfärda föreställningen om att det skulle vara fråga om åsidosättande av förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet, vilket särskilt kommer till uttryck i artikel 18 FEUF.

52. Det följer av ovanstående överväganden att överklagandena inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden.

B. Den andra grunden

53. Den andra grunden för överklagandena avser ett åsidosättande av principen om likabehandling. Klagandena har klandrat tribunalen för att, för det första, felaktigt ha slagit fast att klagandena inte var i en situation som var jämförbar med situationen för de tjänstemän som fortfarande erhöll utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg och, för det andra, på ett felaktigt sätt ha bedömt de aktuella bestämmelsernas syfte och proportionalitet.

1. Inledande anmärkningar

54. Domstolsprövningen av huruvida principen om allas likhet inför lagen har iakttagits innefattar med nödvändighet en inledande bedömning som lämpligen kan kallas för en jämförbarhetsbedömning. För det fall domstolen anser att de olika kategorier av personer som berörs är jämförbara ska den gå vidare till en andra bedömning som består i att kontrollera huruvida skillnaden i behandling av dessa kategorier är berättigad, varvid ett jakande svar på den frågan innebär att principen om likhet inför lagen inte har åsidosatts. Kontrollen av om det skett en ”godtycklig eller uppenbart olämplig åtskillnad” hör till den bedömning som sker i ett andra skede.

55. I de överklagade domarna företog tribunalen mycket riktigt en jämförbarhetsbedömning och kom fram till att situationen för utlandsstationerade tjänstemän inte liknade eller var jämförbar med klagandenas situation, ett konstaterande med vilket den rättsliga diskussionen avslutades. Såsom har förklarats kan situationer som är att betrakta som icke jämförbara situationer behandlas olika utan att

22 EGT L 119, 1978, s. 1.

23 Se dom av den 16 oktober 1980, Hochstrass/domstolen (147/79, EU:C:1980:238, punkterna 12 och 13).

detta innebär ett åsidosättande av principen om likhet inför lagen i artikel 20 i stadgan.[24] Tribunalens slutsats att det system som innebär att erhållandet av de aktuella förmånerna villkoras av att vederbörande har rätt till utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg ”varken är uppenbart olämpligt eller uppenbart oändamålsenligt” med hänsyn till dess syfte, är mot denna bakgrund minst sagt förvånande.

56. Med bortseende från tautologin i denna formulering, som dessutom skiljer sig från den formulering som tribunalen använde i början av sitt resonemang, kan det konstateras att denna slutsats inte hänger ihop med den föregående motiveringen, vilken inte innehåller någon bedömning av proportionaliteten i de aktuella bestämmelserna. Motiveringen i den överklagade domen präglas således enligt mig av en viss förvirring vad gäller tillämpningen av metoden för bedömning av huruvida principen om likabehandling har iakttagits. Motiveringen är enligt min uppfattning även felaktig när det gäller resultatet av jämförbarhetsbedömningen.

2. Huruvida de aktuella situationerna är jämförbara

57. Jag erinrar om att ett åsidosättande av principen om likabehandling föreligger när två kategorier av personer vars situation inte påtagligt skiljer sig åt i vare sig faktiskt eller rättsligt hänseende behandlas olika eller när olika situationer behandlas lika, utan att det föreligger sakliga skäl för en sådan behandling. Jämförbarheten i situationerna ska bedömas utifrån föremålet för och syftet med den unionsrättsakt genom vilken den ifrågavarande skillnaden i behandling införs. Därvid ska man beakta principerna och målsättningarna för det område som rättsakten omfattas av.[25]

58. I de överklagade domarna, efter att ha erinrat om syftet med – enbart – artikel 8 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, uttalade sig tribunalen om det mål som lagstiftaren eftersträvade med förordning nr 1023/2013, såsom det framgår av skäl 24 i denna förordning. Sålunda angav tribunalen att lagstiftaren hade önskat modernisera och rationalisera reglerna för resdagarna och det årliga bidraget för resor, och koppla samman dessa regler med status som utlandsstationerad arbetstagare, i syfte att göra tillämpningen av reglerna enklare och öppnare. Tribunalens efterföljande redogörelse beträffande jämförbarheten mellan de aktuella situationerna verkar på ett tydligt sätt beakta lagstiftarens avsikt.

59. Tribunalens motivering ger, enligt min uppfattning, vid handen en sammanblandning mellan, å ena sidan, föremålet för och syftet med bestämmelserna om årlig schablonersättning för resor och ledighet i hemlandet, vilka är de enda faktorer utifrån vilka jämförbarheten av tjänstemännens faktiska och rättsliga situation ska bedömas och, å andra sidan, det av lagstiftaren eftersträvade syfte som kan motivera att situationer som inledningsvis har bedömts vara jämförbara kan behandlas olika.[26] Detta metodfel ledde tribunalen till en felaktig slutsats när det gäller jämförbarhetsbedömningen.

24 Se dom av den 22 december 2008, Centeno Mediavilla m.fl./kommissionen (C-443/07 P, EU:C:2008:767, punkt 79), dom av den 22 maj 2014, Glatzel, C-356/12 (EU:C:2014:350, punkt 84) och dom av den 6 september 2018, Piessevaux/rådet (C-454/17 P, ej publicerad EU:C:2018:680, punkterna 78–82).

25 Se, bland annat, dom av den 14 juni 1990, Weiser (C-37/89, EU:C:1990:254, punkt 15), dom av den 1 mars 2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats m.fl. (C-236/09, EU:C:2011:100, punkt 29), dom av den 6 september 2018, Piessevaux/rådet (C-454/17 P, ej publicerad, EU:C:2018:680, punkterna 78 och 79) och yttrande 1/17 (Övergripande avtal om ekonomi och handel mellan EU och Kanada) av den 30 april 2019 (EU:C:2019:341, punkt 177).

26 Denna sammanblandning är dessvärre frekvent. Såsom det har klargjorts i doktrinen kan inte syftet med en lagbestämmelse genom vilken administrationen ges en befogenhet på intet sätt motivera en skillnad i behandling som är ett resultat av utövandet av denna befogenhet. Det som således rättfärdigar en skillnad i behandling är inte syftet med lagen utan det mål som lagstiftaren eftersträvar, eller med andra ord, förhållandet mellan medel och ändamål. Frågan om likabehandling ses utifrån det genom lagen inrättade förhållandet mellan det mål (legitimt) som lagstiftaren eftersträvar och det medel som utgörs av skillnaden i behandling. Syftet är det kriterium som ska ligga till grund för bedömningen av medlet, med förbehåll för proportionalitetsbedömningen, med den följden att det kan hända att en skillnad i behandling inte kan rättfärdigas ens av det ädlaste syfte. (Olivier Jouanjan Le Conseil constitutionnel, gardien de l’égalité?, Jus Politicum, no 7).

60. Klagandena har i detta avseende gjort gällande att de tjänstemän som åtnjuter de aktuella förmånerna inte befinner sig i en väsentligen annorlunda situation än de tjänstemän som inte åtnjuter dessa förmåner vilka, i likhet med de förstnämnda, är anställda utanför sin ursprungsort men även har medborgarskap i, bland annat, den stat där anställningsorten är belägen.

61. Det ska framhållas att syftet med den årliga schablonersättningen för resor och de extra semesterdagarna för förflyttning är detsamma även efter ikraftträdandet av förordning nr 1023/2013, eftersom det alltjämt är fråga om att göra det möjligt för tjänstemännen att bibehålla familjeband och sociala och kulturella band med sin ursprungsort. Den förändring som gjordes handlar endast om tillägget av ett villkor för beviljande som innebär att de tjänstemän vars ursprungsort inte är densamma som deras anställningsort, sedan den 1 januari 2014, även måste vara mottagare av utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg för att komma i åtnjutande av den årliga schablonersättningen för resor och de extra semesterdagarna för förflyttning.

62. Tjänstemannens ursprungsort fastställs när denne tillträder sin tjänst varvid hänsyn i princip ska tas till rekryteringsorten eller, vid uttrycklig och motiverad begäran, till den ort där tjänstemannen har sina huvudsakliga intressen.[27] Hänvisningen till orten för tjänstemannens huvudsakliga intressen vilar på den allmänna princip som gäller på personalrättens område enligt vilken tjänstemannen ska ha möjlighet att bibehålla sina personliga relationer med den ort där han eller hon har sina väsentliga intressen, oaktat tjänstetillträdet och avståndet mellan denna ort och anställningsorten. Orten för de huvudsakliga intressena är den ort med vilken tjänstemannen har sina viktigaste familjemässiga band och där han eller hon har sina förmögenhetsrättsliga intressen samt sina väsentliga medborgerliga intressen, såväl aktiva som passiva.[28]

63. Det kan konstateras att begreppet ursprungsort alltjämt används som grund för att fastställa rätten till vissa ekonomiska förmåner. Sålunda har en tjänsteman, vars ursprungsort är en annan än anställningsorten, rätt till ersättning för resekostnader från anställningsorten till ursprungsorten för sig själv, sin make och andra underhållsberättigade när tjänstemannen lämnar sin tjänst (artikel 7.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna). Detta gäller även om tjänstemannen är medborgare i den stat där anställningsorten ligger. Vidare gäller att om en tjänsteman avlider ska den berörda institutionen ersätta alla kostnader i samband med transporten av kroppen till tjänstemannens ursprungsort (artikel 75 i tjänsteföreskrifterna).

64. Bestämmelserna om schablonersättning för en årlig resa från anställningsorten till ursprungsorten och rätten till två och en halv dags extra ledighet för att ta sig till sitt hemland tillkom, i likhet med de ekonomiska rättigheter som nämnts i föregående punkt, för att möta den särskilda situation som den kategori av tjänstemän som, på grund av sin yrkesverksamhet, befinner sig långt borta från den ort där de har sina huvudsakliga intressen. Dessa personer skulle enligt unionslagstiftaren ges möjlighet att bibehålla banden till sina ursprungsorter.

65. Till grund för sin slutsats att de två kategorierna inte var jämförbara, angav tribunalen att klagandena ”i viss mån hade brutit” med ursprungsorten och att de inte kunde göra gällande att de hade ”närmare band” med ursprungsorten än de tjänstemän som hade rätt till utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg, samt att detta berodde på klagandenas högre grad av samhällsintegrering i den stat där de var anställda, vilket tog sig uttryck i deras medborgarskap i denna stat. Frågan är om det är möjligt att blott utifrån en skillnad i styrka av banden till ursprungsstaten, fastställd på grundval av att det föreligger band till en annan stat, fastställa att en situation är objektivt annorlunda och därvid betrakta den som icke jämförbar? Enligt min uppfattning måste den frågan besvaras nekande.

27 Artikel 7.4 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna.

28 Se dom av den 2 maj 1985, De Angelis/kommissionen (144/84, EU:C:1985:171, punkterna 13 och 14). Det kan påpekas att även om klagandena, i sina överklaganden och vid förhandlingen, har hänvisat till denna dom och den däri nämnda allmänna principen i personalmål, vars åsidosättande klagandena gjorde gällande vid tribunalen till stöd för invändningen om rättsstridighet, avser överklagandets andra grund endast ett åsidosättande av principen om likabehandling.

66. Det måste påpekas att erhållande av medborgarskap i den stat där anställningsorten är belägen inte alls behöver innebära någon ändring, i den berörda tjänstemannens personalakt, av beslutet om fastställande av ursprungsort. Ursprungsorten förblir densamma under tjänstemannens karriär såvida den inte ändras genom särskilt beslut av administrationen, vilket fattas endast i undantagsfall och bara om tjänstemännen företer styrkande handlingar. [29] Det kan inte anses att de familjemässiga, sociala och förmögenhetsrättsliga band som denna tjänsteman har med sin ursprungsort med nödvändighet försvagas för att succesivt förvinna, och detta gäller i än högre grad när tjänstemannen är medborgare även i ursprungsstaten, såsom är fallet för 11 av de 24 klagandena. Det skulle vara paradoxalt, för att inte säga orimligt, att betrakta den omständigheten att tjänstemannen är medborgare i den stat där han eller hon är anställd som en viktig indikation på att det finns ett flertal nära band mellan denna person och anställningslandet, utan att tillerkänna medborgarskapet i ursprungsstaten samma funktion. Det ska tilläggas att ursprungsorten för utlandsstationerade arbetstagare inte med nödvändighet är det land där tjänstemannen i fråga är medborgare, vilket rådet har tillstått.

67. Mot denna bakgrund kan situationen för tjänstemän som åtnjuter de aktuella förmånerna och situationen för tjänstemän som inte gör det, vilka i likhet med de förstnämnda är anställda utanför sin ursprungsort men även har medborgarskap i, bland annat, den stat där anställningsorten är belägen, enligt min mening betraktas som jämförbara med hänsyn till syftet med de bestämmelser varigenom dessa förmåner inrättas. Jag erinrar härvid om att det inte krävs att situationerna är identiska. [30]

68. Även om tribunalens motivering på denna punkt således enligt min uppfattning är felaktig, finns det inte anledning att upphäva den överklagade domen varigenom talan om ogiltigförklaring ogillades. Det ska erinras om att om en dom från tribunalen innehåller domskäl som strider mot unionsrätten, men domslutet visar sig vara riktigt enligt andra rättsliga grunder, innebär inte detta att domen ska upphävas, och domskälen ska då ersättas. [31] I förevarande fall ska inte det fel som tribunalen gjorde vad gäller jämförbarheten av de aktuella situationerna föranleda att den överklagade domen upphävs, om det inte finns sakliga skäl som berättigar den åtskillnad som görs genom artikel 7 i bilaga V och genom artikel 8 i bilaga VII i tjänsteföreskrifterna. [32]

3. Huruvida skillnaden i behandling är motiverad

69. Jag vill erinra om att artikel 52.1 i stadgan medger att det görs begränsningar i de däri erkända rättigheterna och friheterna, under förutsättning att dessa begränsningar är föreskrivna i lag, är förenliga med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter och, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast görs om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

70. Domstolen har klargjort att en skillnad i behandling är berättigad då den är grundad på ett objektivt och skäligt kriterium, det vill säga då den hänger samman med ett laga ändamål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen, och skillnaden står i proportion till det mål som eftersträvas genom behandlingen i fråga. [33]

29 Artikel 7.4 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna.

30 Se dom av den 10 maj 2011, Römer (C-147/08, EU:C:2011:286, punkt 42).

31 Se dom av den 9 juni 2011, Comitato ”Venezia vuole vivere” m.fl./kommissionen (C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkt 118).

32 Jag konstaterar att tribunalen, oberoende av sin slutsats att de aktuella kategorierna av tjänstemän inte var jämförbara, gjorde en specifik bedömning av de aktuella bestämmelsernas proportionalitet. Den angav sålunda att de åtgärder som införts av unionslagstiftaren inte var uppenbart oproportionerliga med hänsyn till det mål som eftersträvades. Klagandena har kritiserat denna bedömning inom ramen för den andra grunden i överklagandena, avseende åsidosättande av principen om likabehandling.

33 Se, bland annat, dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

71. För det första ska alltså begränsningen vara ”föreskriven i lag”. Den åtgärd det handlar om ska med andra ord ha en legal grund, något som i förevarande fall inte ger upphov till några problem, eftersom de aktuella förmånerna och villkoren för deras beviljande föreskrivs i artikel 7 i bilaga V och artikel 8 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, jämförda med artikel 4 i samma bilaga VII.

72. Vad för det andra gäller sambandet mellan skillnaden i behandling och de mål av allmänt samhällsintresse som lagstiftaren eftersträvar ankommer det – när det rör sig om en unionsrättsakt – på unionslagstiftaren att bevisa att de objektiva kriterier som anförts som skäl för skillnaden i behandling är uppfyllda och att förse domstolen med de uppgifter som är nödvändiga för att den ska kunna kontrollera att dessa kriterier är uppfyllda.[34] De berörda institutionerna har härvid hänvisat till skälen 2, 12 och 24 i förordning nr 1023/2013. I skäl 24 anges att ”reglerna för resdagarna och det årliga bidraget för resor mellan anställningsorten och ursprungsorten bör moderniseras, rationaliseras och kopplas samman med status som utlandsstationerad arbetstagare, i syfte att göra tillämpningen av dem enklare och öppnare”.

73. En genomläsning av skälen i denna förordning visar att det specifika mål som jag nämnde i föregående punkt ingick i en mer omfattande strävan från lagstiftarens sida att uppnå en god kostnadseffektivitet i den europeiska offentliga förvaltningen mot bakgrund av en ekonomisk kris som fordrade kontroll över de offentliga utgifterna, samtidigt som en högkvalitativ rekrytering från största möjliga geografiska område skulle garanteras. Rådet har preciserat att moderniseringen av reglerna om det årliga bidraget för resor till ursprungsorten och reglerna om ledighet i hemlandet beaktade utvecklingen av trafikflyget, som kännetecknas av regelbundna förbindelser till en mängd olika destinationer till överkomliga priser. Utöver detta objektiva konstaterande kan det tilläggas att kommunikation via internet är både enkel och gratis vilket bidrar till att banden med ursprungsorten kan bibehållas.

74. Det förefaller svårt att inte anse att de mål som lagstiftaren eftersträvade med antagandet av förordning nr 1023/2013 för att garantera en tekniskt och ekonomiskt livskraftig offentlig förvaltning är legitima. Dessa mål går utöver rena finansiella överväganden för budgetbesparingar, på grund av deras inneboende komplexitet och svårigheterna i att genomföra dem.

75. Rådet har angett att i syfte att rationalisera bestämmelserna avseende det årliga bidraget för resor och avseende resdagar, och samtidigt garantera bästa möjliga kostnadseffektivitet i den europeiska offentliga förvaltningen, införde lagstiftaren år 2013 ett särskiljningskriterium avsett att i möjligaste mån målinrikta åtgärden och begränsa den till att gälla de tjänstemän som ansågs ha mest behov av den, nämligen ett kriterium avseende status som utlandsstationerad arbetstagare, vilket måste vara uppfyllt för att tjänstemannen ska ha rätt till de två ovannämnda förmånerna. Det följer dessutom av domstolens praxis att även om det är riktigt att de olägenheter som följer med en utlandsflytt kan vara mer eller mindre påfrestande och att de således är subjektiva, är bestämmelserna i artikel 4 i bilaga VII i tjänsteföreskrifterna grundade på objektiva och enhetliga kriterier,[35] vilket motsäger klagandenas påstående att skillnaden i behandling i grund och botten är godtycklig.

76. När det för det tredje gäller proportionaliteten av de omtvistade bestämmelserna kan man enligt min uppfattning utesluta att det rör sig om en uppenbart olämplig skillnad i behandling. Att det årliga bidraget för resor till ursprungsorten och ledigheten i hemlandet förbehålls de tjänstemän som har en annan ursprungsort än anställningsorten och har rätt till utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg tycks mig tvärtom ägnat att bidra till uppnåendet av de av lagstiftaren eftersträvade målen om modernisering och rationalisering, som syftar till att säkerställa en god kostnadseffektivitet i den europeiska offentliga förvaltningen under bibehållande av en rekrytering från största möjliga geografiska område och, därmed, denna förvaltnings attraktionskraft och representativitet.

34 Se dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

35 Se dom av den 20 februari 1975, Airola/kommissionen (21/74, EU:C:1975:24, punkt 9), dom av den 16 oktober 1980, Hochstrass/domstolen (147/79, EU:C:1980:238, punkterna 12 och 13) och dom av den 15 januari 1981, Vutera/kommissionen (1322/79, EU:C:1981:6, punkt 9).

77. De aktuella förmånerna är således riktade till de tjänstemän som inte eller i liten grad är integrerade i samhället i den stat där anställningsorten är belägen, på grund av att de är utlänningar i värdlandet och/eller på grund av att de tvingats byta boende i samband med tjänstetillträdet för att bosätta sig i denna stat. Som rådet framhöll vid förhandlingen är utlandsstationeringskriteriet för att avgöra vilka tjänstemän som har *störst* behov av finansiellt stöd för att bibehålla banden med sin ursprungsort, helt och hållet i linje med logiken i det system som infördes genom reformen av tjänsteföreskrifterna. Det var inom ramen för sitt vidsträckta utrymme för skönsmässig bedömning som lagstiftaren, bland olika möjliga lösningar, valde att begränsa det antal personer som skulle ha rätt till de aktuella förmånerna genom att undanta den kategori tjänstemän som klagandena representerar, vilka enligt lagstiftaren kunde anses ha mindre starka band till ursprungsorten.

78. Vidare kan det konstateras att även om artikel 7 i bilaga V och artikel 8 i bilaga VII måste läsas tillsammans med artikel 4 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna rörande utlandstillägg eller särskilt utlandstillägg, är denna sistnämnda artikel avfattad i tillräckligt precisa och klara ordalag, vilket säkerställer en enkel och transparent tillämpning av dessa bestämmelser i tjänsteföreskrifterna, i överensstämmelse med det av lagstiftaren eftersträvade mål som anges i skäl 24 i förordning nr 1023/2013. Klagandenas påstående att det tidigare systemet var enklare och mer transparent motsäger inte ovannämnda slutsats.

79. Till stöd för sin kritik om godtycklig eller olämplig åtskillnad har klagandena även anfört två exempel på situationer som i deras ögon är signifikativa. Den första avser ett eventuellt byte av anställningsort för en klagande som har sin ursprungsort i ett tredjeland, där bytet skulle få till följd att denna person beviljades utlandstillägg och, framför allt, att ersättningen för resekostnaderna, med tillämpning av de nya reglerna för beräkning av kilometerersättningen i artikel 8.2 i bilaga VII i tjänsteföreskrifterna, skulle bli högre än tidigare. Den andra situationen avser situationen för en tjänsteman vars ursprungsort är belägen i ett tredjeland och som har rätt till utlandstillägg men inte till årlig schablonersättning för resor på grund av att avståndet mellan huvudstaden i den stat där vederbörande är medborgare och anställningsorten är mindre än 200 kilometer.

80. Jag konstaterar att de två exempelsituationer som klagandena ser framför sig kan betraktas som hypotetiska eller teoretiska, eftersom de inte på något sätt stämmer in på klagandenas situation. Det ska understrykas att en tjänsteman inte har rätt att föra talan i lagstiftningens eller institutionernas intresse och endast, till stöd för en talan om ogiltigförklaring, kan åberopa ett personligt intresse eller invändningar som rör honom eller henne personligen.[36] Till stöd för sin invändning att de omtvistade bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna är rättsstridiga har klagandena anfört att de strider mot principen om likabehandling. Klagandena har därvid gjort gällande att de befinner sig i en situation som är jämförbar med den som tjänstemän som åtnjuter de två aktuella förmånerna befinner sig i och att skillnaden i behandling inte är motiverad. Frågan huruvida klagandenas invändning om rättsstridighet är välgrundad måste således enligt min mening bedömas endast med hänsyn till situationen för klagandena, vilka är belgiska medborgare med tjänstgöring i Bryssel men med en annan ursprungsort än anställningsorten, eftersom domstolen måste göra en konkret prövning. Jag anser därför att domstolen endast kan beakta klagandenas argument i den mån de syftar till att visa att de ifrågasatta bestämmelserna har medfört att principen om likabehandling har åsidosatts när det gäller klagandena personligen.

81. Med avseende på den första situationen som nämnts av klagandena krävs det i vart fall, för att man ska kunna anse att lagstiftaren har åsidosatt likabehandlingsprincipen, att behandlingen i fråga har medfört att vissa personer missgynnas i förhållande till andra,[37] vilket inte är fallet i klagandenas exempel där ersättningen ökar. Vad beträffar den andra situationen handlar det inte om principen om tjänstemannens rätt till ett årligt resebidrag utan om reglerna för hur kilometerersättningen beräknas,

36 Se, för ett liknande resonemang, beslut av den 8 mars 2007, Strack/kommissionen (C-237/06 P, EU:C:2007:156, punkt 64).

37 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 39).

varvid man inte beaktar sträckan mellan 0 och 200 kilometer. Det går inte att på grundval av detta övervägande dra slutsatsen att det är fråga om en uppenbart olämplig skillnad i behandling, med avseende på rätten till denna förmån, mellan de tjänstemän som åtnjuter förmånen och klagandena. Som kommissionen har understrukit står ovannämnda beräkningsmodell inte heller i motsats till lagstiftarens rationaliseringsmål och målet att det årliga resebidraget ska förbehållas de som har störst behov av detsamma.

82. Klagandena har inte anfört några andra argument vad gäller proportionaliteten av de aktuella bestämmelserna som skulle kunna ligga till grund för slutsatsen att det förekommer en godtycklig eller uppenbart olämplig skillnad i behandling, eller vad gäller åsidosättande av det väsentliga innehållet i principen i artikel 20 i stadgan om allas likhet inför lagen.

83. Mot bakgrund av ovanstående överväganden kan det konstateras att tribunalen bedömde jämförbarheten mellan de aktuella situationerna på ett felaktigt sätt, men att denna felaktighet inte medför att den överklagade domen ska upphävas, eftersom den omtvistade skillnaden i behandling är objektivt motiverad.

84. De anmärkningar som anförts mot denna del av de överklagade domarna ska således underkännas.

VII. Förslag till avgörande

85. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta klagandena att bära rättegångskostnaderna.