

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS BESLUT (andra avdelningen)
den 10 december 1997 ^{**}

I mål T-134/96,

Hendrik Smets, tjänsteman vid Europeiska gemenskapernas kommission, företräd av advokaten Nicolas Lhoëst, Bryssel, delgivningsadress: fiduciaire Myson SARL, 30, rue de Cessange, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företräd av Julian Currall, rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

angående talan om i huvudsak ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 7 augusti 1995, vilket fastställde sökandens antal resdagar för år 1995 till två,

meddelar

^{**} Rättegångsspråk: franska.

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden A. Kalogeropoulos samt domarna C. W. Bellamy och J. Pirrung,

justitiesekreterare: H. Jung,

följande

Beslut

Tillämpliga bestämmelser, bakgrund och förfarande

- 1 Till tjänstemännens årliga ledighet skall läggas de resdagar som föreskrivs i artikel 7 i bilaga V (nedan kallad bilaga V) till tjänsteföreskrifter för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna (nedan kallade tjänsteföreskrifterna).

- 2 Enligt artikel 8.2 andra stycket i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna (nedan kallad bilaga VII) har den berörda tjänstemannen, mot uppvisande av biljett, rätt till ersättning för flygkostnaden, om sträckan med tåg mellan anställningsorten och ursprungsorten är längre än 500 kilometer och om den normala färdvägen omfattar en sjöresa.

- 3 Enligt artikel 7 andra stycket och femte stycket första meningen i bilaga V gäller, att om en tjänsteman, vars anställnings- och ursprungsort ligger i Europa, omfattas

av bestämmelserna i artikel 8.2 andra stycket i bilaga VII, skall antalet resdagar beräknas på grundval av tågsträckan mellan ursprungsorten och anställningsorten enligt följande:

— Till och med 900 km: en dag för tur- och returresa.

— Mer än 900 km: två dagar för tur- och returresa.

- 4 I särskilda fall kan, enligt artikel 7 tredje stycket i bilaga V, undantag beviljas efter ansökan av tjänstemannen i fråga, och mot uppvisande av intyg, om en tur- och returresa inte kan genomföras under den medgivna tiden.
- 5 Om anställningsorten eller ursprungsorten ligger utanför Europa, skall resdagarna, enligt artikel 7 femte stycket andra meningen i bilaga V, fastställas genom ett särskilt beslut med hänsyn till de speciella förutsättningarna.
- 6 Den 6 november 1991 antog kommissionen administrativt cirkulär nr 26a (nedan kallat cirkulär nr 26a), i vilket beräkningssättet för resdagar för tjänstemän med anställning utanför gemenskapen fastställdes. Enligt punkten II.2 i detta cirkulär erhåller tjänstemän, vars ursprungsort ligger mer än 2 000 kilometer från anställningsorten, åtta och en halv kalenderdagar som resdagar.
- 7 Sökanden är chef för kommissionens delegation i Tchad, med anställning i N'Djamena. Eftersom hans ursprungsort ligger i Belgien, det vill säga mer än 2 000 kilometer från hans anställningsort, hade han rätt till åtta och en halv kalenderdagar som resdagar enligt cirkulär nr 26a.

- 8 Den 21 december 1994 antog kommissionen det interna direktivet nr 8798 om ersättning för årliga resekostnader (artikel 8.2 i bilaga VII) och beviljande av resdagar för årlig semester (artikel 7 andra stycket i bilaga V), publicerad i *Administrativa meddelanden* av den 4 januari 1995 (nedan kallat det interna direktivet). I tredje stycket tredje och fjärde strecksatserna i det interna direktivet föreskrivs följande:

”I syfte att harmonisera tillämpningen av bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna avseende ersättning för de årliga kostnaderna för resor från anställningsorten till ursprungsorten och antalet resdagar för årlig semester [beslutar tillsättningsmyndigheten]:

...

- ... att antalet resdagar, med beaktande av deras schablonmässiga och odelbara karaktär, skall minskas enligt artikel 7 andra stycket i bilaga V så snart den berörda tjänstemannen beviljas ersättning för resekostnaderna för flyg, även om det bara gäller en enda resa,
- ... att, såvitt avser de tjänstemän vars anställningsort och/eller ursprungsort ligger utanför Europa, fastställa antalet resdagar till två (48 timmar), varvid de tjänstemän som visar att deras tur- och returresa inte kan företas inom den medgivna tiden, har rätt till ytterligare resdagar med hänsyn till de speciella förutsättningarna.”

- 9 Det interna direktivet trädde i kraft den 1 januari 1995.

- 10 Genom beslut av den 7 augusti 1995 tillerkände kommissionen sökanden en total ledighet om 97,5 dagar för år 1995, vilken, i enlighet med det interna direktivet, innefattade två resdagar.

- 11 Den 6 november 1995 anförde sökanden, i enlighet med artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna, klagomål mot detta beslut, såvitt avser att han enligt detta endast beviljades två resdagar.
- 12 Genom beslut av den 17 april 1996, vilket meddelades sökanden den 1 maj 1996, avtog kommissionen detta klagomål.
- 13 Genom ansökan som ingavs till förstainstansrättens kansli den 2 september 1996, väckte sökanden föreliggande talan.

Parternas yrkanden

- 14 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— förklara att talan skall tas upp till prövning i sak och att den är grundad, och

— till följd därav

1) ogiltigförklara

— kommissionens beslut av den 7 augusti 1995, i vilket det fastställdes att sökanden har rätt till två resdagar, samt alla efterföljande liknande beslut,

— i den mån det är nödvändigt, det uttryckliga beslutet att avslå sökandens klagomål, vilket fattades den 17 april 1996,

- 2) fastställa att det interna direktivet är rättsstridigt och, följaktligen, föreskriva att det skall upphävas,

- 3) tillerkänna sökanden, såväl avseende år 1995 som åren därefter, en rätt till åtta och en halv kalenderdagar som resdagar eller, i vart fall, det antal resdagar som följer av en beräkning i enlighet med cirkulär nr 26a, samt

- 4) förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.

15 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan och, i andra hand, ogilla den,

— besluta om rättegångskostnaderna i enlighet med gällande rätt.

16 Enligt artikel 111 i rättegångsreglerna, i deras lydelse efter den ändring som trätt i kraft den 1 juni 1997 (EGT L 103, s. 6), kan förstainstansrätten, om det är uppenbart att talan helt saknar rättslig grund, fatta ett motiverat beslut utan ytterligare handläggning. I förevarande mål anser förstainstansrätten (andra avdelningen) att rätten är tillräckligt insatt genom de handlingar som finns ingivna i målet, varför rätten, med stöd av denna bestämmelse, vilken såsom processuell regel är tillämplig på ifrågavarande mål, beslutar att det inte finns skäl att fortsätta handläggningen.

Prövning i sak

- 17 Sökandens grunder och huvudargument kan indelas i fyra grunder, nämligen att cirkulär nr 26a har åsidosatts, att principen om skydd för berättigade förväntningar och de förvärvade rättigheterna har åsidosatts, att principen om likabehandling har åsidosatts samt att det interna direktivet är rättsstridigt.

Den första grunden: åsidosättande av cirkulär nr 26a

Parternas argument

- 18 Enligt sökanden föreligger inga omständigheter som talar för att cirkulär nr 26a skulle ha ersatts av det interna direktivet. Sistnämnda direktiv innehåller inga bestämmelser som upphäver eller ändrar cirkulär nr 26a eller som ens hänvisar till detta. De två rättsakterna har antagits av skilda myndigheter, det vill säga cirkulär nr 26a har antagits av en tjänsteman som handlat på bemyndigande av generaldirektören för direktoratet för personal och administration och det interna direktivet har antagits av generaldirektören själv. Rättsakterna riktar sig till olika kategorier av tjänstemän, det vill säga, såvitt avser cirkulär nr 26a, till tjänstemän med anställning i tredje land och, såvitt avser det interna direktivet, till alla tjänstemän. De har vidare olika syften, eftersom cirkulär nr 26a fastställer den allmänna ramen för all ledighet och det interna direktivet endast avser resdagar.
- 19 Eftersom cirkulär nr 26a således fortfarande är ikraft, innebär det omtvistade beslutet att punkten II.2 i detta cirkulär har åsidosatts, genom att sökanden inte tillerkänts åtta och en halv resdagar.

- 20 Kommissionen menar, i enlighet med den allmänna tolkningsprincipen att en senare rättsakt ersätter en föregående, att det interna direktivet har ersatt cirkulär nr 26a såvitt avser frågan om antal resdagar. Alltsedan det interna direktivet trädde ikraft den 1 januari 1995, är det endast detta direktiv som reglerar de frågor det tar sikte på.

Förstainstansrättens bedömning

- 21 Det framgår av själva lydelsen av det interna direktivet och särskilt av fjärde strecksatsen i dess tredje stycke (se punkt 8 ovan) att tillsättningsmyndigheten, genom att anta detta direktiv, uppenbart har velat reglera det sätt på vilket antalet resdagar för tjänstemän som har sin anställningsort och/eller ursprungsort utanför Europa skall beräknas. Av detta följer att det interna direktivet i detta hänseende skall tolkas på så sätt att det ersätter cirkulär nr 26a från och med den 1 januari 1995.
- 22 Av det ovan anförda framgår att cirkulär nr 26a inte längre var tillämpligt då det omtvistade beslutet antogs den 7 augusti 1995, eftersom det i detta hänseende hade ersatts av det interna direktivet.
- 23 Det är således uppenbart att sökandens första grund helt saknar rättsligt stöd.

Den andra grunden: åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar och av de förvärvade rättigheterna

Parternas argument

- 24 Sökanden gör gällande att kommissionen har åsidosatt hans förvärvade rättigheter och principen om skydd för berättigade förväntningar.
- 25 Kommissionen har enligt sökanden uttryckligen och officiellt bekräftat sökandens förhoppning att han skulle tillerkännas åtta och en halv resdagar, vilket slås fast i cirkulär nr 26a. Genom att kommissionen har tillämpat detta antal resdagar gentemot sökanden under flera år har kommissionen följaktligen givit honom en laglig rätt till detta.
- 26 Kommissionen har enligt sökanden förvisso rätt att anta ett nytt förfaringsätt men endast under förutsättning att detta motsvaras av, ur objektiva hänsyn, ändrade förhållanden. I förevarande fall har kommissionen inte visat att den lagliga rätten för sökanden som kommissionen givit upphov till inte längre motsvarades av några behov och att en betydande och plötslig minskning av antalet resdagar var nödvändig.
- 27 Kommissionen gör gällande att, för att det skall föreligga berättigade förväntningar fordras tydliga försäkringar om att de förhållanden som rådde tidigare skall fortsätta att råda i förhållande till den som berörs. Detta har inte skett i förevarande fall.

Förstainstansrättens bedömning

- 28 Det framgår av fast rättspraxis att rätten till skydd för berättigade förväntningar kan åberopas av varje enskild person som befinner sig i en situation där det framgår att gemenskapsadministrationen, genom att ha gett tydliga försäkringar, har ingett honom grundade förhoppningar (förstainstansrättens dom av den 17 december 1992 i mål T-20/91, Holtbecker mot kommissionen, Rec 1992, s. II-2599, punkt 53, och av den 5 februari 1997 i mål T-207/95, Ibarra Gil mot kommissionen, REGP 1997, s. II-31, punkt 25).
- 29 Det framgår av handlingarna i målet att sökandens rätt till ledighet, inklusive rätt till resdag, fastställs årligen genom individuella beslut. Sökanden har emellertid inte påstått att administrationen givit honom några tydliga försäkringar om att han framledes skulle få behålla åtta och en halv kalenderdagar såsom resdag, vilket hade beviljats honom genom individuella beslut fram till och med år 1994.
- 30 Enbart det faktum att sökanden, i enlighet med cirkulär nr 26a, under flera år fram till och med år 1994 tillerkänts åtta och en halv kalenderdagar såsom resdag är i sig inte tillräckligt för att ge honom berättigade förväntningar på att få behålla samma antal resdag under efterföljande år. Detta gäller i än mindre utsträckning i förevarande fall, eftersom antalet resdag för tjänstemän vars anställningsort och/eller ursprungsort ligger utanför Europa, enligt artikel 7 femte stycket i bilaga V, fastställs genom ett särskilt beslut "med hänsyn till de speciella förutsättningar". Dessa speciella förutsättningar skall emellertid fastställas i varje enskilt fall mot bakgrund av tillgängliga transportmedel.
- 31 På ett område som det aktuella gäller i vart fall att tillvaratagandet av principen om skydd för berättigade förväntningar inte får hindra att en ny reglering tillämpas fortsättningsvis på förhållanden som uppkom under den tidigare regleringens giltighetstid om det inte föreligger ett åtagande från myndigheternas sida (se domstolen dom av den 5 maj 1981 i mål 112/80, Dürbeck, Rec 1981, s. 1095, punkt 48, och förstainstansrättens dom av den 26 oktober 1993 i förenade mål T-6/92 och T-52/92, Reinartz mot kommissionen, Rec 1993, s. II-1047, punkt 85, av den 22 juni 1994 i mål T-97/92 och T-111/92, Rijnoudt och Hocken mot kommissio-

nen, Rec FP 1994, s. II-511, punkt 104, och av den 11 december 1996 i mål T-177/95, Barraux m. fl. mot kommissionen, REGP 1996, s. II-1451, punkt 47).

- 32 Såvitt avser det påstådda åsidosättandet av de förvärvade rättigheterna ger inte enbart den omständigheten, att sökanden under flera år fram till och med år 1994 beviljats åtta och en halv kalenderdagar såsom resdagar, upphov till någon förvärvad rättighet för honom, innebärande en rätt att behålla samma förmåner under efterföljande år (domen i det ovannämnda målet Reinarz mot kommissionen, punkt 84).
- 33 Av det ovan anförda följer att det är uppenbart att sökandens andra grund helt saknar rättsligt stöd.

Den tredje grunden: åsidosättande av principen om likabehandling

Parternas argument

- 34 Sökanden gör gällande att kommissionen, genom att anta det interna direktivet, har förbehållit förhållanden som objektivt sett är mycket olika samma behandling, nämligen, å ena sidan, förhållanden som gäller tjänstemän som, liksom sökanden, har sin anställningsort och/eller ursprungsort utanför Europa och, å andra sidan, förhållanden som gäller tjänstemän som har sin anställningsort och ursprungsort inom Europa.
- 35 Antalet resdagar för tjänstemän som har sin anställningsort och ursprungsort inom Europa regleras enligt sökanden i artikel 7 första och andra stycket i bilaga V och ersättningen för deras resekostnader i artikel 8.1 och 8.3 i bilaga VII. Däremot regleras antalet resdagar för tjänstemän som har sin anställningsort och/eller

ursprungsort utanför Europa i artikel 7 femte stycket i bilaga V och ersättningen för deras resekostnader i artikel 8.4 i bilaga VII.

- 36 Genom att likställa förhållandena för tjänstemän som avses i artikel 7 femte stycket andra meningen i bilaga V, vars anställningsort och/eller ursprungsort ligger utanför Europa, med förhållandena för tjänstemän som avses i artikel 7 andra stycket, vars anställningsort och ursprungsort ligger inom Europa, behandlar kommissionen enligt sökanden fundamentalt olika förhållanden på samma sätt. Såvitt avser brittiska, irländska, svenska och finländska tjänstemän, vilka är de tjänstemän som i huvudsak berörs av artikel 7 andra stycket i bilaga V, uppgår avståndet mellan anställningsorten och ursprungsorten till ett par hundra kilometer, medan tjänstemän med anställning utanför Europa ofta befinner sig flera tusen kilometer — ibland mer än 20 000 kilometer — från sin ursprungsort, och detta under lokala omständigheter som ofta gör resorna längre och svårare.
- 37 Genom beslutet av den 7 augusti 1995 och det interna direktivet beviljades två resdagar för tur- och returresor, vilket innebar att tjänstemännen endast har en resdag till förfogande för utresan respektive en resdag för hemresan.
- 38 Såvitt avser den möjlighet som ges i tredje stycket fjärde strecksatsen i det interna direktivet att begära ytterligare resdagar medgav kommissionen i sitt beslut att avslå sökandens klagomål att avståndet och de lokala omständigheterna hade avgörande betydelse för tjänstemän med anställning i tredje länder, trots att resorna gjordes med flyg. Kommissionen ville trots detta generellt bevilja tjänstemän med anställning i tredje länder samma antal resdagar som de tjänstemän med anställning i gemenskapen som har rätt till ersättning motsvarande priset av en flygbiljett.

- 39 Det förhållandet att tjänstemän med anställning utanför Europa åläggs att varje gång styrka att resan mellan anställningsorten och ursprungsorten har tagit mer än en dag, utgör för övrigt en diskriminering i förhållande till tjänstemän, vars anställningsort och ursprungsort är belägna i Europa och som automatiskt beviljas fler schablonmässigt beräknade resdagar.
- 40 Kommissionens inställning är vidare motsägelsefull, eftersom kommissionen, inom ramen för sitt interna direktiv av den 21 februari 1996 om särskild ledighet vid val, publicerad i *Administrativa meddelanden* av den 5 mars 1996, beviljar tre resdagar för tjänstemän vars anställningsort ligger mer än 2 000 kilometer från platsen för röstningen.
- 41 Upplysningsvis har sökanden slutligen anfört att, med anledning av att det endast förekommer ett litet antal flygningar mellan N'Djamena och Paris, och att dessa går på olämpliga tider, är det i allmänhet nödvändigt att göra en mellanlandning med övernattnig i Paris, både vid utresan och hemresan. Utan att inräkna förseningar och oförutsedda händelser innebär detta att antalet resdagar blir fyra, det vill säga sex kalenderdagar.
- 42 Kommissionen har vidgått att det i artikel 7 i bilaga V görs skillnad mellan tjänstemän med anställning i gemenskapen och tjänstemän med anställning i tredje län-der. I bestämmelsen anges antalet resdagar uttryckligen för den ena kategorin tjänstemän medan ett särskilt beslut fordras för den andra kategorin.
- 43 Det faktum att en tjänsteman har anställning i ett tredje land innebär emellertid inte nödvändigtvis att tjänstemannen behöver företa mer omfattande resor. En flygresa inom Europa tar lika lång tid som en resa av samma längd mellan Europa och en annan kontinent. Det är alltså berättigat att behandla alla dem som flyger lika långa sträckor på samma sätt, med den reservationen att undantag kan göras om det är befogat.

- 44 Möjligheten att erhålla ytterligare resdagar innebär enligt kommissionen att syftet med resdagar kan uppnås, nämligen att göra det möjligt för tjänstemän att resa utan att de tvingas ta den tid som behövs av den egna rätten till ledighet. Det är förvisso sant att det i artikel 7 tredje stycket i bilaga V föreskrivs om ett liknande undantag för flygresor inom Europa, men det är tydligt att en tillämpning av denna möjlighet främst avser vissa längre resor utanför Europa. Det är på detta sätt möjligt att ta hänsyn till särskilda omständigheter, såsom mycket långa avstånd, oregelbundna eller sällan förekommande flygningar, långsamma eller opålitliga flygplan samt ständiga förseningar.
- 45 Såvitt avser antalet resdagar i samband med val gäller att skillnaden mellan de tre dagar som beviljas för detta ändamål och de två dagar som sökanden motsätter sig är densamma för alla. För övrigt är de tre resdagarna den längsta tid som kan beviljas.
- 46 Sökanden har inte visat att han inte kan företa resan mellan Bryssel och N'Djamena på de två dagar som han har beviljats. Såvitt avser de fåtal uppgifter som sökanden har lämnat i detta hänseende gäller att, om sådana förhållanden påvisas i ett konkret fall, kommer de att beaktas genom att ytterligare resdagar beviljas motsvarande den ytterligare tid som är nödvändig.

Förstainstansrättens bedömning

- 47 Det följer av fast rättspraxis att en tjänsteman inte har rätt att föra talan för rättsintresset eller för institutionernas sak och att han endast, inom ramen för en talan om ogiltigförklaring, kan föra talan mot ett beslut som gått honom emot (domstolen dom av den 30 juni 1983 i mål 85/82, Schloh mot rådet, Rec 1983, s. 2105, punkt 14, och av den 21 januari 1987 i mål 204/85, Stroggili mot revisionsrätten, Rec 1987, s. 389, punkt 9, samt förstainstansrättens dom av den 25 september 1991 i mål T-163/89, Sebastiani mot parlamentet, Rec 1991, s. II-715, punkt 24). Av detta följer att förstainstansrätten endast kommer att beakta sökandens argumentation i den mån det interna direktivet eller beslutet av den 7 augusti 1995 står i strid med principen om likabehandling, såvitt avser tillämpningen i förhållande till sökanden personligen.

- 48 Sökanden motsätter sig i huvudsak en diskriminering bestående i att han, enligt det interna direktivet, i egenskap av tjänsteman med anställning utanför Europa och som reser med flyg till sin ursprungsort i Europa, endast beviljas två resdagar för sin årliga semester medan samma antal resdagar, enligt artikel 7 andra stycket i bilaga V, beviljas de tjänstemän som avses i artikel 8.2 andra stycket i bilaga VII, för vilka gäller att anställningsorten och ursprungsorten ligger i Europa och mer än 900 kilometer från varandra.
- 49 Det är, såsom sökanden gör gällande, riktigt att det i det interna direktivet föreskrivs samma grundregel — nämligen två resdagar — för två kategorier av tjänstemän som har rätt till ersättning för sina kostnader för resor med flyg, det vill säga, å ena sidan, de tjänstemän som omfattas av artikel 8.2 andra stycket i bilaga VII, för vilka gäller att både anställningsorten och ursprungsorten ligger i Europa och mer än 900 kilometer från varandra, och, å andra sidan, de tjänstemän, såsom sökanden, som har sin ursprungsort och/eller anställningsort utanför Europa.
- 50 Sökandens argumentation förutsätter emellertid att restiden för tjänstemän med anställningsort utanför Europa och med ursprungsort i Europa (till exempel förstnämnda ort i Nordafrika och sistnämnda ort i Belgien) med nödvändighet är längre än vad som gäller för tjänstemän som avses i artikel 8.2 andra stycket i bilaga VII, för vilka gäller att både anställningsorten och ursprungsorten ligger i Europa och mer än 900 kilometer från varandra (till exempel förstnämnda ort i Belgien och sistnämnda ort i Finland). Det finns emellertid inga skäl att anta att så är fallet, såvitt avser resor med flyg.
- 51 Det föreskrivs dessutom i tredje stycket fjärde strecksatsen i det interna direktivet att de tjänstemän, vars anställningsort och/eller ursprungsort ligger utanför Europa och som visar att deras tur- och returresa inte kan företas inom de två resdagarna, kan beviljas ytterligare resdagar med hänsyn till de speciella förutsättningarna.

- 52 Endast det faktum att tillsättningsmyndigheten, genom det interna direktivet, har antagit den grundregeln att två resdagar skall beviljas tjänstemän som har sin anställning utanför Europa, samtidigt som det finns en möjlighet att bevilja undantag med hänsyn till de speciella förutsättningarna, är inte, under dessa omständigheter, tillräckligt för att principen om likabehandling skall ha åsidosatts i förhållande till sökanden.
- 53 Det ålåg således sökanden att, för det fall han ansåg att de två resdagar han hade beviljats genom det omtvistade beslutet inte var tillräckliga, i enlighet med tredje stycket fjärde strecksatsen i det interna direktivet, inkomma med en individuell ansökan om att han skulle beviljas ytterligare resdagar med hänsyn till de speciella omständigheterna. Sökanden inkom emellertid aldrig med någon sådan ansökan.
- 54 Tvärtemot vad sökanden gör gällande, kan inte det faktum att han anser sig vara tvungen att inkomma med en sådan ansökan, med beaktande av avståndet mellan hans anställningsort och ursprungsort, betraktas som någon diskriminering. För det första gäller i själva verket att varje tjänsteman som har beviljats två resdagar, och som inte anser att det är tillräckligt, måste inkomma med en motiverad ansökan för att kunna beviljas ytterligare resdagar, antingen enligt det interna direktivet eller enligt artikel 7 tredje stycket i bilaga V.
- 55 De enda tjänstemän som automatiskt beviljas fler än två resdagar är, för det andra, vissa tjänstemän som avses i artikel 7 första stycket i bilaga V, vilka erhåller schablonmässig ersättning för kostnaderna för vidtagna resor, beräknad på grundval av priset för en tågbiljett. Såvitt avser tågresor, kan förhållandena för dessa tjänstemän inte på något sätt jämföras med dem som gäller för sökanden, vilken har rätt till ersättning för sina kostnader för flygresor.
- 56 Av det ovan anförda följer att sökanden inte har visat att principen om likabehandling har åsidosatts i förhållande till honom själv, varken genom det interna direktivet eller genom det omtvistade beslutet.

57 Mot bakgrund av detta saknar det betydelse att beräkningen av antalet resdagar enligt ett annat internt direktiv, nämligen kommissionens interna direktiv av den 21 februari 1996 om särskild ledighet vid val (se punkt 40 ovan), sker på ett annorlunda sätt. Det antal resdagar som fastställs i detta direktiv tillämpas i vart fall utan åtskillnad på samtliga anställningsorter, såväl inom som utom Europa.

58 Av det ovan anförda följer att det är uppenbart att sökandens tredje grund helt saknar rättsligt stöd.

Den fjärde grunden: rättsstridigt antagande av det interna direktivet och bristande motivering

Parternas argument

59 Sökanden gör, för det första, gällande att det är uppenbart att kommissionen, genom att fastställa antalet resdagar i ett internt direktiv, har velat "kringgå" artikel 110 i tjänsteföreskrifterna, i vilken det föreskrivs att samråd med personalkommittén och kommittén för tjänsteföreskrifterna skall ske före det att allmänna genomförandebestämmelser antas. Kommissionen borde ha samrått med dessa partssammansatta organ om den hade för avsikt att göra grundläggande förändringar såvitt avser det antal resdagar som beviljas tjänstemän med anställning utanför Europa.

60 För det andra saknar det interna direktivet rättslig grund, eftersom det förändrar villkoren för tjänstemän vars anställningsort och ursprungsort ligger utanför Europa medan dess föremål endast anges vara artikel 8.2 i bilaga VII och artikel 7 andra stycket i bilaga V.

- 61 För det tredje är det interna direktivet även motsägelsefullt, eftersom det i övervägandena anges att det finns skäl att "precisera" de villkor som gäller för resdagar vid den årliga ledigheten samtidigt som tredje stycket fjärde strecksatsen föreskriver en minskning av antalet resdagar.
- 62 För det fjärde är det interna direktivet otydligt såvitt avser frågan huruvida tredje stycket tredje strecksatsen tar sikte på tjänstemän vars anställningsort och ursprungsort ligger inom Europa eller på dem vars anställningsort och/eller ursprungsort ligger utanför Europa samt huruvida det antal resdagar som anges i fjärde strecksatsen avser vardagar eller kalenderdagar.
- 63 För det femte är tredje stycket tredje strecksatsen i det interna direktivet inte tillräckligt motiverad, vilket står i strid med artikel 25 i tjänsteföreskrifterna. Det ålåg kommissionen att visa varför det antal resdagar som fastställts i cirkulär nr 26a uppenbarligen inte längre motsvarade behovet och varför det var nödvändigt att avsevärt och plötsligt minska antalet resdagar. Varken det faktum att ersättningen utgår schablonmässigt eller det faktum att det är fråga om flygresor utgör tillräckliga skäl för minskningen av antalet resdagar, eftersom tjänstemännens vanor inte förändrats.
- 64 Kommissionen gör särskilt gällande att det samråd med de partssammansatta organen som avses i artikel 110 i tjänsteföreskrifterna inte är obligatoriskt och att kommissionen inte har åsidosatt handläggningsreglerna, att det framgår av själva lydelsen av det interna direktivet att det avser tjänstemän med anställning utanför Europa samt att nämnda direktiv är precist och tillräckligt motiverat.

Förstainstansrättens bedömning

- 65 Förstainstansrätten konstaterar för det första att det interna direktivet inte utgör någon "allmän genomförandebestämmelse" i enlighet med artikel 110 i tjänsteföreskrifterna, utan ett internt beslut av allmän karaktär som innehåller en vägledande handlingsregel som administrationen förbinder sig att själv följa (se domstolens domar av den 1 december 1983 i mål 190/82, Blomefield mot kommissionen, Rec 1983, s. 3981, punkt 20, och i mål 343/82, Michael mot kommissionen, Rec 1983, s. 4023, punkt 14, samt förstainstansrättens dom av den 7 februari 1991 i mål T-2/90, Ferreria de Freitas mot kommissionen, Rec 1991, s. II-103, punkt 61). Det finns inte heller skäl att anta att svaranden, genom att anta det interna direktivet inom ramen för artikel 7 femte stycket i bilaga V, har velat åsidosätta handläggningsreglerna i enlighet med artikel 110 i tjänsteföreskrifterna.
- 66 För det andra och såvitt avser det interna direktivets rättsliga grund, finns i princip ingenting som hindrar att tillsättningsmyndigheten, genom ett internt direktiv av allmän karaktär, antar bestämmelser som ett led i utövandet av de skönmässiga befogenheter som framgår av tjänsteföreskrifterna (domen i det ovannämnda målet Ferreira de Freitas mot kommissionen, punkt 61). Trots att artikel 7 femte stycket i bilaga V inte omnämns i det interna direktivets inledning, framgår det tydligt av tredje stycket fjärde strecksatsen att det avser tillämpningen av denna bestämmelse från och med den 1 januari 1995.
- 67 För det tredje, även om det övervägande enligt vilket det finns skäl att "precisera" de villkor som gäller för resdagar inte ger fullständiga upplysningar om det interna direktivets syfte, kan förstainstansrätten inte finna någon motsägelse eller otydlighet av sådant slag att direktivets rättsenlighet kan ifrågasättas.
- 68 Slutligen såvitt avser motiveringen av det interna direktivet, erinrar förstainstansrätten om att, enligt fast rättspraxis, skall frågan huruvida motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 190 i EG-fördraget eller artikel 25 i tjänsteföreskrifterna inte endast bedömas med beaktande av dess lydelse, utan även med

beaktande av dess sammanhang och alla rättsregler som gäller på det berörda området (domstolens dom av den 25 oktober 1984 i mål 185/83, Rijksuniversiteit te Groningen, Rec 1984, s. 3623, punkt 38, och av den 25 juni 1997 i mål C-285/94, Italien mot kommissionen, REG 1997, s. I-3519, punkt 48, samt förstainstansrättens dom av den 22 oktober 1996 i mål T-266/94, Skibsværftsforeningen m. fl. mot kommissionen, REG 1996, s. II-1399, punkt 230).

- 69 Förstainstansrätten anser att tredje stycket fjärde strecksatsen i det interna direktivet är tillräckligt motiverat med beaktande av dess sammanhang. Det framgår i själva verket av det interna direktivets lydelse i dess helhet, och särskilt av dess tredje stycke (se punkt 8 ovan), att tillsättningsmyndigheten ansåg att det fanns skäl att harmonisera bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna på detta område och att fastställa antalet resdagar till två, med den reservationen att undantag kan medges om de är berättigade, för de tjänstemän som avses i artikel 7 femte stycket i bilaga V, med beaktande av att ifrågavarande resor normalt sker med flyg. En sådan motivering är tillräcklig för att ge sökanden nödvändiga upplysningar för att bedöma om det interna direktivet är välgrundat eller inte samt för att ge rätten en möjlighet att kontrollera dess rättsenlighet.
- 70 Av det ovan anförda följer att det är uppenbart att sökandens fjärde grund helt saknar rättsligt stöd.
- 71 Av vad anförts följer att talan skall avvisas, i enlighet med artikel 111 i rättegångsreglerna, eftersom den helt saknar rättslig grund.

Rättegångskostnader

- 72 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. I tvister mellan gemenskaperna och deras anställda skall emellertid, enligt artikel 88 i rättegångsreglerna, institutionerna bära sina kostnader. Eftersom sökanden har tappat målet, skall vardera parten bära sin kostnad.

På dessa grunder fattar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen)

följande beslut:

- 1) Talan avvisas.**

- 2) Vardera parten skall bära sin rättegångskostnad.**

Luxemburg den 10 december 1997

H. Jung

Justitiesekreterare

A. Kalogeropoulos

Ordförande