Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Udvidede Afdeling)

22. januar 2025*

»Personalesag – kontraktansatte – løn – udlandstillæg – afslag på tildeling af udlandstillæg – beregning af den femårige referenceperiode – artikel 4, stk. 1, litra a), i bilag VII til vedtægten – ansvar«

I sag T-1093/23,

AH ved advokaterne A. Guillerme, T. Bontinck og L. Bouchet,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved T. Bohr og L. Hohenecker, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

RETTEN (Fjerde Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. da Silva Passos, og dommerne N. Półtorak (refererende dommer), I. Reine, P. Nihoul og T. Pynnä,

justitssekretær: fuldmægtig L. Ramette,

på grundlag af den skriftlige forhandling, bl.a. foranstaltningen med henblik på sagens tilrettelæggelse af 11. juli 2024 og Kommissionens besvarelse, der blev indleveret til Rettens Justitskontor den 25. juli 2024,

efter retsmødet den 25. september 2024,

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

Dom

1 Sagsøgeren AH har med sit søgsmål, der er anlagt i henhold til artikel 270 TEUF, nedlagt påstand for det første om annullation af afgørelse truffet den 9. februar 2023 af Europa-Kommissionens Kontor for »Forvaltning og Fastsættelse af Individuelle Rettigheder« (PMO) om ikke at tildele ham udlandstillæg (herefter »den anfægtede afgørelse«), for det andet om »anerkendelse« af, at han er berettiget til tildeling af udlandstillæg fra den 1. februar 2023, og for det tredje om erstatning for den ikke-økonomiske skade, som han angiveligt har lidt som følge af den anfægtede afgørelse.

Tvistens baggrund

2 Sagsøgeren er italiensk statsborger og har boet i Bruxelles (Belgien) siden den 16. maj 2017.

3 Sagsøgeren blev den 1. oktober 2022 ansat som kontraktansat i ansættelsesgruppe 1 i Regionsudvalget for perioden fra den 1. oktober 2022 til den 30. september 2023. Ved fastsættelsen af sagsøgerens økonomiske rettigheder i forbindelse med hans tiltrædelse af tjenesten i Regionsudvalget tildelte udvalget ham det udlandstillæg, der er omhandlet i artikel 69 i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«), beregnet i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, litra a), i bilag VII til denne vedtægt.

4 Efter at sagsøgeren var blevet ansat til stillingen som kontraktansat i ansættelsesgruppe 1 i Generalsekretariatet for Rådet (GSR), opsagde han sin stilling i Regionsudvalget den 31. januar 2023. Han tiltrådte stillingen i GSR den følgende dag.

5 Den 9. februar 2023 fremsendte PMO den anfægtede afgørelse om fastsættelse af sagsøgerens økonomiske rettigheder i forbindelse med hans tiltrædelse af tjenesten i GSR.

6 Efter modtagelsen af den anfægtede afgørelse sendte sagsøgeren en e-mail til den ansatte i PMO, idet han anmodede om at få forklaret, hvorfor han ikke ville blive tildelt udlandstillæg i medfør af sin ansættelse i GSR på trods af, at han var blevet tildelt dette tillæg under sin ansættelse i Regionsudvalget forud for sin tiltrædelse af tjenesten i GSR.

7 Ved e-mails af 6. og 7. marts 2023 svarede den ansatte i PMO sagsøgeren, at hans ansættelse i GSR for det første udgjorde en ny tjenestetiltrædelse, uagtet at hans kontrakt i GSR fulgte efter hans ansættelse i Regionsudvalget uden afbrydelse. For det andet havde han ikke ret til udlandstillæg, eftersom han havde arbejdet og boet i Belgien i hele den referenceperiode, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), i bilag VII til vedtægten, dvs. mellem den 1. august 2017 og den 31. juli 2022.

8 Den 28. april 2023 indgav sagsøgeren en klage over den anfægtede afgørelse i medfør af vedtægtens artikel 90, stk. 2.

9 Den 11. august 2023 vedtog Kommissionen i sin egenskab af myndighed, der har kompetence til at indgå ansættelseskontrakter (herefter »ansættelsesmyndigheden«), en afgørelse om afslag på klagen, som blev meddelt sagsøgeren samme dag.

Parternes påstande

10 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelse annulleres.

– Det anerkendes, at sagsøgeren er berettiget til tildeling af udlandstillæg fra den 1. februar 2023.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsøgeren en erstatning på 5 000 EUR for ikke-økonomisk skade.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

11 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

Annullationspåstanden

12 Sagsøgeren har til støtte for sin annullationspåstand fremsat to anbringender. Med det første anbringende gøres det gældende, at der er blevet anlagt et åbenbart urigtigt skøn, og at der er blevet begået en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 4, stk. 1, i bilag VII til vedtægten. Med det andet anbringende gøres det gældende, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik, som er fastsat i artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

13 Sagsøgeren har under sit første anbringende gjort gældende, at ansættelsesmyndigheden, henset til den funktionelle kontinuitet i hans ansættelsesforhold med Den Europæiske Union og formålet med udlandstillægget, anlagde et åbenbart urigtigt skøn og begik en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 4, stk. 1, i bilag VII til vedtægten, idet den foretog en ny fastsættelse af referenceperioden fra hans tiltrædelse af tjenesten i GSR.

14 I første omgang har sagsøgeren i denne henseende anført, at den manglende tidsmæssige afbrydelse mellem hans to ansættelseskontrakter, der blev indgået med henholdsvis Regionsudvalget og GSR, vidner om, at der foreligger en »funktionel kontinuitet« i hans ansættelsesforhold med EU-administrationen, som kan føre til en automatisk forlængelse af den ret til udlandstillæg, der blev tildelt ved hans tiltrædelse af tjenesten i Regionsudvalget.

15 Ifølge sagsøgeren fremgår det for det første af dom af 15. december 2022, Picard mod Kommissionen (C-366/21 P, EU:C:2022:984), at en ansats ansættelsesforhold med »EU-administrationen« skal vurderes i sin helhed uden hensyntagen til arbejdsgiverinstitutionerne eller -organerne. For det andet fremgår det såvel af denne dom som af dom af 14. december 2018, Torné mod Kommissionen (T-128/17, EU:T:2018:969), at vedtægtens bestemmelser om ansættelsesforholdet mellem en ansat og EU-administrationen skal fortolkes således, at dette ansættelsesforholds »funktionelle kontinuitet« bevares.

16 I anden omgang har sagsøgeren gjort gældende, at det fremgår af fast retspraksis, at formålet med udlandstillægget, således som dette er fastsat i artikel 4, stk. 1, i bilag VII til vedtægten, er at opveje de særlige byrder og ulemper, som ansættelsen ved EU indebærer for de ansatte, der af denne grund må skifte bopæl fra deres hjemstat til tjenestestaten og integrere sig i nye omgivelser (jf. i denne retning dom af 14.7.2021, KO mod Kommissionen, T-389/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:436, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis), uden at sondre mellem, om der er tale om en tjenestetiltrædelse ved en bestemt institution eller et bestemt organ. I det tilfælde, hvor en ansat, der oprindeligt har skiftet bopæl til tjenestestaten, skifter ansættelse inden for Unionen uden at ændre sin tjenestestat og uden afbrydelse mellem de to ansættelseskontrakter, vil den funktionelle kontinuitet i vedkommendes ansættelsesforhold med Unionen følgelig blive bevaret. En sådan ændring er nemlig af rent formel karakter og har ingen betydning for arten og omfanget af de fordele og ulemper, som tiltrædelsen af tjenesten ved Unionen indebærer for en ansat.

17 Sagsøgeren har tilføjet, at en modsat fortolkning, der forudsætter, at beregningen af retten til udlandstillæg skal foretages på tidspunktet for hver tjenestetiltrædelse i tilfælde af flere på hinanden følgende ansættelser i Unionens institutioner og organer, der er beliggende på den samme medlemsstats område, ville medføre en forskelsbehandling af de ansatte, for hvilke der ikke findes nogen mobilitetsordning, i forhold til bl.a. de tjenestemænd og øvrige ansatte, der er omhandlet i artikel 2, litra f), i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte (herefter »ansættelsesvilkårene«), for hvilke der er indført mobilitetsordninger mellem agenturerne.

18 I tredje omgang har sagsøgeren gjort gældende, at ansættelsesmyndigheden anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved at afslå at tildele ham udlandstillæg i henhold til dom af 5. december 2012, Grazyte mod Kommissionen (F-76/11, ikke trykt i Sml., EU:F:2012:173). Situationen for sagsøgeren i den sag, der gav anledning til denne dom, var nemlig forskellig fra sagsøgerens situation, eftersom hun successivt blev ansat i EU-agenturer med hjemsted i forskellige medlemsstater.

19 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumenter.

20 I første omgang har Kommissionen for det første gjort gældende, at dom af 15. december 2022, Picard mod Kommissionen (C-366/21 P, EU:C:2022:984), og af 14. december 2018, Torné mod Kommissionen (T-128/17, EU:T:2018:969), indeholder en fortolkning af begrebet »tiltrædelse af tjenesten«, som er specifik for den særlige situation for bidrag til Unionens pensionsordning. Eftersom der kun findes én enkelt pensionsordning, som alle tjenestemænd og øvrige ansatte bidrager til under hele deres tjeneste i Unionens forskellige institutioner og organer, har Domstolen og Retten nemlig fortolket dette begreb i lyset af den funktionelle kontinuitet i de ansattes ansættelsesforhold.

21 For det andet har Kommissionen anført, at det ikke er nødvendigt at henvise til dom af 15. december 2022, Picard mod Kommissionen (C-366/21 P, EU:C:2022:984), og af 14. december 2018, Torné mod Kommissionen (T-128/17, EU:T:2018:969), eftersom der findes en specifik retspraksis vedrørende begrebet »tiltrædelse af tjenesten« i artikel 4, stk. 1, litra a) og b), i bilag VII til vedtægten vedrørende udlandstillæg.

22 I anden omgang har Kommissionen anført, at det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i præmis 16 ovenfor, at fastsættelsen af retten til udlandstillæg skal ske ved hver tjenestetiltrædelse hos en ny arbejdsgiver. Selv om der ikke var nogen afbrydelse mellem sagsøgerens kontrakter, blev disse kontrakter således indgået med to forskellige arbejdsgivere, der havde status som selvstændige juridiske personer.

23 Kommissionen er i øvrigt af den opfattelse, at tjenestemændene og de øvrige ansatte ikke befinder sig i en sammenlignelig situation. Det fremgår nemlig af retspraksis, at kontraktansatte eller midlertidigt ansatte ikke har ret til mobilitet, eftersom ansættelsesvilkårene i modsætning til de regler, der finder anvendelse på tjenestemænd, ikke indeholder bestemmelser om omplacering.

24 I tredje omgang og hvad angår dom af 5. december 2012, Grazyte mod Kommissionen (F-76/11, ikke trykt i Sml., EU:F:2012:173), har Kommissionen fremført, at den omstændighed, at en ansættelsesændring ikke medfører en ændring af tjenestestaten, ikke rejser tvivl om anvendelsen af denne dom. Med støtte i denne dom konkluderede Retten nemlig i dom af 13. juli 2018, Quadri di Cardano mod Kommissionen (T-273/17, EU:T:2018:480), at der ikke var nogen kontinuitet i de forskellige kontrakter mellem sagsøgeren og de forskellige EU-institutioner og -organer, der var etableret i den samme medlemsstat.

25 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at ansættelsesvilkårenes artikel 92, som sagsøgeren som kontraktansat er omfattet af, ved flere på hinanden følgende henvisninger til ansættelsesvilkårenes artikel 20 og 21 bestemmer, at kontraktansatte kan modtage det udlandstillæg, der er indført i vedtægtens artikel 69, og hvis nærmere vilkår for tildeling er fastsat i artikel 4 i bilag VII til vedtægten.

26 I henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), i bilag VII til vedtægten gives der et udlandstillæg på 16% af summen af grundlønnen og af de husstandstillæg og børnetilskud, der tilkommer tjenestemanden, til den tjenestemand, der kumulativt opfylder to betingelser, nemlig at den pågældende:

– ikke har eller har haft statsborgerskab i den stat, på hvis område vedkommende gør tjeneste, og

– i den femårsperiode, der udløber seks måneder før vedkommendes tiltrædelse af tjenesten, hverken har udøvet sit hovederhverv eller haft bopæl på en varig måde på statens europæiske område. Ved anvendelse af denne bestemmelse ses der bort fra de tilfælde, hvor vedkommende har gjort tjeneste for en anden stat eller en international organisation.

27 Det fremgår af afgørelsen om afslag på klagen, at den referenceperiode på fem år, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), andet led, i bilag VII til vedtægten, blev fastsat fra den 1. august 2017 til den 31. juli 2022, dvs. fem år, der udløb seks måneder før den 1. februar 2023, som var datoen for GSR's ansættelse af sagsøgeren.

28 Ansættelsesmyndigheden fandt således, at sagsøgerens ansættelse i GSR udgjorde en ny »tiltrædelse af tjenesten«, idet den støttede sig på dom af 5. december 2012, Grazyte mod Kommissionen (F-76/11, ikke trykt i Sml., EU:F:2012:173). Ansættelsesmyndigheden henviste nemlig i punkt 20 i afgørelsen om afslag på klagen til denne dom, idet den forklarede, at en »tjenestemand eller anden ansat, der successivt har været ansat af forskellige EU-institutioner eller -organer, der har status som selvstændige juridiske personer, ikke kan påberåbe sig en kontinuitet mellem de forskellige kontrakter«, og at en »ny kontrakt, der er indgået med en anden arbejdsgiver, indebærer, at kontinuiteten i ansættelsesforholdet afbrydes«.

29 Eftersom sagsøgeren i tiltrædelsesformularen angav, at han ankom til Belgien den 16. maj 2017, fastslog ansættelsesmyndigheden i punkt 26 og 27 i afgørelsen om afslag på klagen, at han havde taget fast bopæl i Bruxelles i hele referenceperioden, og at han derfor ikke havde ret til udlandstillæg.

30 Sagsøgeren har anfægtet denne konklusion, idet han er af den opfattelse, at referenceperioden for fastsættelse af retten til udlandstillæg skal beregnes fra hans første tjenestetiltrædelse ved Unionen, der fandt sted den 1. oktober 2022 i Regionsudvalget. Eftersom han ankom til Belgien den 16. maj 2017, havde han hermed ikke haft fast bopæl i Belgien i hele den således fastslåede periode (dvs. fra den 1.4.2017 til den 31.3.2022), og den ret til udlandstillæg, som han blev tildelt ved sin tjenestetiltrædelse i Regionsudvalget, burde følgelig automatisk være blevet forlænget.

31 Sagsøgeren har gjort gældende, at når der henses til formålet med udlandstillægget, er ændringen af hans arbejdsgiver inden for Unionen, som ikke medførte en ændring af tjenestelandet eller en afbrydelse mellem hans to ansættelseskontrakter, af rent formel karakter og uden betydning for arten og omfanget af de byrder og ulemper, som tiltrædelsen af tjenesten ved Unionen har indebåret for ham.

32 Det skal hertil bemærkes, at formålet med udlandstillægget – som sagsøgeren med rette har anført – er at opveje de særlige byrder og ulemper, som tiltrædelsen af tjenesten ved Unionen indebærer for de tjenestemænd og øvrige ansatte, der af denne grund må skifte bopæl fra deres hjemstat til tjenestestaten og integrere sig i nye omgivelser (jf. dom af 14.7.2021, KO mod Kommissionen, T-389/20, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:436, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).

33 Henset til dette formål har Personaleretten ganske vist fastslået, at bestemmelserne i artikel 4, stk. 1, litra b), i bilag VII til vedtægten skal fortolkes således, at når en person, der ansøger om udlandstillæg, har arbejdet for flere forskellige agenturer, er den dato, hvor referenceperioden udløber, datoen for denne persons tiltrædelse af tjenesten ved det pågældende agentur, således som fastsat i den kontrakt som midlertidigt ansat, på grundlag af hvilken der ansøges om udlandstillæg (dom af 5.12.2012, Grazyte mod Kommissionen, F-76/11, EU:F:2012:173, præmis 46).

34 Det skal imidlertid bemærkes, at situationen for sagsøgeren i den sag, der gav anledning til dom af 5. december 2012, Grazyte mod Kommissionen (F-76/11, EU:F:2012:173), var forskellig fra situationen for sagsøgeren i den foreliggende sag. Som sagsøgeren har gjort gældende, var en hensyntagen til den nye tjenestetiltrædelse i den pågældende sag begrundet i særlige omstændigheder, nemlig den omstændighed, at indgåelsen af en ny kontrakt medførte en ændring af tjenestestat for sagsøgeren. Personaleretten fastslog nemlig, at det var ubestridt, at en person, der ansættes af et agentur efter at have arbejdet for et andet agentur på en anden medlemsstats område, befinder i en situation af »udlændighed«, fordi vedkommende skal integrere sig i nye omgivelser (dom af 5.12.2012, Grazyte mod Kommissionen, F-76/11, EU:F:2012:173, præmis 46).

35 Kommissionen har gjort gældende, at den fortolkning af artikel 4, stk. 1, i bilag VII til vedtægten, der blev anlagt i dom af 5. december 2012, Grazyte mod Kommissionen (F-76/11, EU:F:2012:173), er blevet fulgt af Retten i dens senere praksis, hvoraf det fremgår, at fastsættelsen af de økonomiske rettigheder, herunder retten til udlandstillæg, skal foretages ved hver tiltrædelse af tjenesten hos en ny arbejdsgiver.

36 Det skal hertil bemærkes, at Retten i dom af 14. juli 2021, KO mod Kommissionen (T-389/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:436, præmis 45), af 15. september 2021, LF mod Kommissionen (T-466/20, EU:T:2021:574, præmis 113), og af 13. juli 2018, Quadri di Cardano mod Kommissionen (T-273/17, EU:T:2018:480, præmis 112), i det væsentlige fastslog, at når der ikke er kontinuitet i de forskellige kontrakter, der indgås mellem en ansat og de EU-institutioner og -organer, der successivt ansætter vedkommende, skal fastsættelsen af den pågældendes økonomiske rettigheder, herunder retten til udlandstillæg, ske ved hver tjenestetiltrædelse hos en ny arbejdsgiver. Retten præciserede, at referenceperioden og de relevante faktiske omstændigheder, der skulle tages i betragtning ved vurderingen af de betingelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), i bilag VII til vedtægten, følgelig var forskellige for hver kontrakt, og at den berørte person under disse omstændigheder ikke ved sin tiltrædelse af tjenesten ved en institution kunne påberåbe sig tidligere afgørelser om tildeling af udlandstillæg.

37 Som Kommissionen har anført, har Retten i ingen af de sager, der er nævnt i præmis 36 ovenfor, anerkendt, at der bestod en kontinuitet mellem de forskellige kontrakter, der var indgået mellem den ansatte og EU-institutionerne og -organerne, som kunne begrunde, at den nye institution eller det nye agentur ikke skulle foretage en ny fastsættelse af udlandstillægget, henset til indgåelsen af en ny kontrakt med den nye arbejdsgiver.

38 Det må imidlertid konstateres, at de situationer, som sagsøgerne i disse sager befandt sig i, adskilte sig fra sagsøgerens situation i den foreliggende sag.

39 Hvad angår den sag, der gav anledning til dom af 14. juli 2021, KO mod Kommissionen (T-389/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:436), skete der en afbrydelse på mere end et år mellem to kontrakter, der blev indgået med Kommissionen (dom af 14.7.2021, KO mod Kommissionen, T-389/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:436, præmis 5). Afslaget på udlandstillæg var i øvrigt begrundet i den omstændighed, at sagsøgeren i denne sag havde etableret det normale midtpunkt for sine aktiviteter i sin tjenestestat, dvs. i Belgien, længe før referenceperiodens begyndelse (dom af 14.7.2021, KO mod Kommissionen, T-389/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:436, præmis 30-32).

40 Hvad angår den sag, der gav anledning til dom af 15. september 2021, LF mod Kommissionen (T-466/20, EU:T:2021:574), skal det bemærkes, at selv om sagsøgerens kontrakter i denne sag ikke medførte en ændring af tjenestestaten, blev de indgået med to forskellige arbejdsgivere og var adskilt af en periode på fire måneder, i hvilken sagsøgeren var registreret som arbejdssøgende (dom af 15.9.2021, LF mod Kommissionen, T-466/20, EU:T:2021:574, præmis 113).

41 Hvad angår den sag, der gav anledning til dom af 13. juli 2018, Quadri di Cardano mod Kommissionen (T-273/17, EU:T:2018:480), forholdt det sig således, at selv om sagsøgeren havde indgået flere kontrakter med agenturer og institutioner med hjemsted i den samme medlemsstat, skete der en afbrydelse mellem visse af disse kontrakter (dom af 13.7.2018, Quadri di Cardano mod Kommissionen, T-273/17, EU:T:2018:480, præmis 112). Det fremgår imidlertid af denne dom, at der ikke var sket en tidsmæssig afbrydelse mellem de to sidste kontrakter, der var blevet indgået mellem sagsøgeren og de pågældende agenturer, og at sagsøgeren i øvrigt med urette havde modtaget udlandstillæg i løbet af den første af disse to kontrakter (dom af 13.7.2018, Quadri di Cardano mod Kommissionen, T-273/17, EU:T:2018:480, præmis 24-26 og 29).

42 I de ovenfor gennemgåede sager skete der således en tidsmæssig afbrydelse mellem de kontrakter, som de ansatte havde indgået med EU-institutionerne og -agenturerne. Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag, idet sagsøgeren begyndte at arbejde for GSR dagen efter udløbet af sin kontrakt med Regionsudvalget.

43 Det skal i øvrigt bemærkes, at det fremgår af Kommissionens besvarelse af 25. juli 2024 af foranstaltningen med henblik på sagens tilrettelæggelse, at PMO's tilgang i det foreliggende tilfælde ikke nødvendigvis blev fulgt af andre EU-institutioner og -agenturer. Det følger i denne henseende heraf, at for visse EU-institutioner har en ændring af arbejdsgiver inden for Unionen ingen indvirkning på retten til udlandstillæg, forudsat at der ikke er nogen tidsmæssig afbrydelse mellem kontrakterne, og at tjenestestaten ikke ændrer sig. I dette tilfælde er det ikke nødvendigt at foretage en ny fastsættelse af retten til udlandstillæg, og der skal ske en videreførelse af den ret, som den tidligere arbejdsgiver har fastsat, medmindre den tidligere arbejdsgiver har begået en åbenbar fejl ved fastsættelsen af denne ret.

44 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt mellem parterne, at sagsøgeren opsagde sin stilling i Regionsudvalget efter at være blevet ansat af GSR (jf. præmis 4 ovenfor), og at der derfor ikke har været nogen tidsmæssig afbrydelse mellem den kontrakt, der blev indgået med Regionsudvalget, og den kontrakt, der blev indgået med GSR. Eftersom Regionsudvalget og GSR befinder sig i Belgien, har ansættelsesændringen desuden ikke medført nogen ændring af tjenestestaten.

45 Henset til formålet med udlandstillægget, der er nævnt i præmis 32 ovenfor, skal det bemærkes, at sagsøgerens situation, således som den blev fastlagt på tidspunktet for hans tiltrædelse af tjenesten i Regionsudvalget, ikke ændrede sig på tidspunktet for hans tiltrædelse af tjenesten i GSR. Det samme gælder for så vidt angår de byrder og ulemper, som udlandstillægget har til formål at kompensere for.

46 I lyset af det ovenstående må det fastslås, at den manglende tidsmæssige afbrydelse mellem de kontrakter, som sagsøgeren successivt indgik med Regionsudvalget og GSR, såvel som den omstændighed, at han ikke skiftede tjenestestat, i det foreliggende tilfælde gør det muligt at konkludere, at der på trods af ændringen af arbejdsgiver i det foreliggende tilfælde bestod en kontinuitet mellem sagsøgerens kontrakter, som begrundede en videreførelse af hans ret til det udlandstillæg, der blev fastsat i forbindelse med hans tiltrædelse af tjenesten i Regionsudvalget.

47 Det må følgelig konkluderes, at PMO anlagde et åbenbart urigtigt skøn og begik en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 4, stk. 1, i bilag VII til vedtægten ved at nægte sagsøgeren ret til udlandstillæg i forbindelse med hans ansættelse i GSR.

48 Det følger heraf, at det første anbringende skal tages til følge, og at den anfægtede afgørelse skal annulleres, uden at det er fornødent at undersøge sagsøgerens øvrige argumenter og hans andet anbringende.

Påstanden om, at det anerkendes, at sagsøgeren er berettiget til at modtage udlandstillæg

49 Sagsøgeren har anmodet Retten om at udøve sin fulde prøvelsesret med henblik på at anerkende hans ret til at modtage udlandstillæg fra den 1. februar 2023.

50 Det skal påpeges, at det følger af fast retspraksis, at Unionens retsinstanser i forbindelse med et annullationssøgsmål ikke uden at gribe ind i den administrative myndigheds beføjelser kan tilpligte en EU-institution at træffe de foranstaltninger, som opfyldelsen af en dom om annullation af en afgørelse indebærer (jf. dom af 14.9.2011, Marcuccio mod Kommissionen, T-236/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:465, præmis 163 og den deri nævnte retspraksis).

51 I tvister, der angår pengebeløb, råder Retten dog over en fuld prøvelsesret i henhold til vedtægtens artikel 91, stk. 1, andet punktum, som indebærer, at Retten i de tvister, den behandler, skal finde en fuldstændig løsning, altså træffe afgørelse vedrørende alle den ansattes rettigheder og forpligtelser, eller overlade det til den pågældende institution under retsinstansens kontrol at opfylde denne del af dommen på de præcise betingelser, som retsinstansen fastsætter (dom af 18.12.2007, Weißenfels mod Parlamentet, C-135/06 P, EU:C:2007:812, præmis 67).

52 »Tvister, der angår pengebeløb« som omhandlet i vedtægtens artikel 91, stk. 1, andet punktum, udgør ikke kun erstatningssøgsmål, som ansatte har anlagt imod en institution, men også alle søgsmål, som tilsigter, at en institution betaler en ansat et beløb, som sidstnævnte mener at være berettiget til i henhold til vedtægten eller en anden retsakt, som regulerer deres ansættelsesforhold. Det tilkommer derfor Unionens retsinstanser i givet fald at tilpligte en institution at betale et beløb, som en sagsøger er berettiget til i henhold til vedtægten eller en anden retsakt (dom af 18.12.2007, Weißenfels mod Parlamentet, C-135/06 P, EU:C:2007:812, præmis 65 og 68), eller at anerkende, at der består en ret til erstatning (jf. dom af 19.6.2007, Asturias Cuerno mod Kommissionen, T-473/04, EU:T:2007:184, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

53 I den foreliggende sag fremgår det af præmis 47 ovenfor, at PMO med urette nægtede sagsøgeren ret til udlandstillæg i forbindelse med hans ansættelse i GSR, og at sagsøgeren følgelig har ret til dette tillæg fra den 1. februar 2023 (jf. i denne retning dom af 19.6.2007, Asturias Cuerno mod Kommissionen, T-473/04, EU:T:2007:184, præmis 77).

Erstatningspåstanden

54 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse har påført ham en ikke-økonomisk skade, som han har opgjort til 5 000 EUR.

55 Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse for erstatningspåstanden.

56 I forbindelse med et erstatningskrav fremsat af en tjenestemand eller en anden ansat skal tre kumulative betingelser være opfyldt, for at Unionen kan ifalde ansvar, nemlig at den handlemåde, som bebrejdes institutionerne, er retsstridig, at der faktisk er lidt en skade, og at der er en årsagsforbindelse mellem den påståede handlemåde og den påberåbte skade (jf. dom af 22.11.2023, QN mod eu-LISA, T-484/22, EU:T:2023:741, præmis 198 (ikke trykt i Sml.) og den deri nævnte retspraksis).

57 En annullation af en ulovlig retsakt kan imidlertid i sig selv udgøre en passende og i princippet tilstrækkelig erstatning for hele den ikke-økonomiske skade, som denne retsakt kan have forvoldt, medmindre sagsøgeren kan påvise, at vedkommende har lidt en ikke-økonomisk skade, som ikke kan erstattes fuldt ved denne annullation (jf. dom af 22.11.2023, QN mod eu-LISA, T-484/22, EU:T:2023:741, præmis 199 (ikke trykt i Sml.) og den deri nævnte retspraksis).

58 I den foreliggende sag har sagsøgeren anført, at den hævdede ikke-økonomiske skade kan tilskrives en ærgrelse og en manglende motivation, som han har følt som følge af PMO's ulovlige adfærd, såvel som den tid, han har mistet som følge af de skridt, han har taget for at gøre sine rettigheder gældende.

59 I denne henseende fremgår det af retspraksis, at den følelse af uretfærdighed og de besværligheder, der følger af den omstændighed, at en person tvinges til at gennemføre en administrativ procedure og derefter en retslig procedure for at få anerkendt sine rettigheder, kan udgøre en skade, der kan udledes af den blotte omstændighed, at administrationen har begået ulovligheder. En sådan skade kan erstattes, når en annullation af den anfægtede retsakt ikke udgør en tilfredsstillende erstatning (dom af 28.5.2020, Cerafogli mod ECB, T-483/16 RENV, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:225, præmis 448).

60 Da sagsøgeren har påberåbt sig, at der på grund af de ulovligheder, som den anfægtede afgørelse er behæftet med, er blevet anlagt et åbenbart urigtigt skøn og begået en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 4, stk. 1, i bilag VII til vedtægten, og da Retten har givet medhold heri og annulleret denne afgørelse, må det under de foreliggende omstændigheder fastslås, at den påberåbte ikke-økonomiske skade er blevet erstattet på passende og tilstrækkelig vis ved annullationen af den anfægtede afgørelse.

61 Det følger heraf, at sagsøgerens erstatningspåstand skal forkastes.

Sagsomkostninger

62 Ifølge Rettens procesreglements artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

63 Da Kommissionen i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og at betale de af sagsøgeren afholdte omkostninger i overensstemmelse med dennes påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Udvidede Afdeling):

1) **Afgørelse truffet den 9. februar 2023 af Europa-Kommissionens Kontor for »Forvaltning og Fastsættelse af Individuelle Rettigheder« (PMO) om ikke at tildele AH udlandstillæg annulleres.**

2) **AH er berettiget til det udlandstillæg, der er fastsat i artikel 4 i bilag VII til vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union, fra den 1. februar 2023.**

3) **I øvrigt frifindes Kommissionen.**

4) **Kommissionen betaler sagsomkostningerne.**

da Silva Passos Półtorak Reine

Nihoul Pynnä

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. januar 2025.

V. Di Bucci
Justitssekretær

Afdelingsformand