Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (femte avdelningen)

den 13 april 2018 *

”Personalmål – Tjänstemän – Tillfälligt anställda – Kontraktsanställda – Lön – Personal vid Europeiska utrikestjänsten som tjänstgör i ett tredjeland – Artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna – Årlig översyn av tillägget för levnadsvillkor – Beslut om nedsättning av tillägget för levnadsvillkor i Etiopien från 30 till 25 procent – Underlåtenhet att anta allmänna genomförandebestämmelser i enlighet med artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna – Skadeståndsansvar – Ideell skada”

I mål T-119/17,

Ruben Alba Aguilera, tjänsteman vid Europeiska utrikestjänsten, Addis-Abeba (Etiopien), och övriga tjänstemän och tillfälligt anställda vid Europeiska utrikestjänsten vars namn återges i bilagan [1], företrädda av advokaterna S. Orlandi och T. Martin,

klagande,

mot

Europeiska utrikestjänsten, företrädd av S. Marquardt och R. Spac, båda i egenskap av ombud, biträdda av advokaterna M. Troncoso Ferrer, F.-M. Hislaire och S. Moya Izquierdo,

svarande,

angående en talan enligt artikel 270 FEUF dels om ogiltigförklaring av Europeiska utrikestjänstens beslut av den 19 april 2016 att från och med den 1 januari 2016 minska tillägget för levnadsvillkor som betalas ut till EU-personal som tjänstgör i Etiopien, dels om att erhålla skadestånd för den ideella skada som sökandena påstår sig ha lidit,

meddelar

TRIBUNALEN (femte avdelningen),

sammansatt av ordföranden D. Gratsias samt domarna I. Labucka och I. Ulloa Rubio (referent),

justitiesekreterare: handläggaren: M. Marescaux,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 12 december 2017,

följande

* Rättegångsspråk: franska.

1 Förteckningen över andra tjänstemän och anställda vid utrikestjänsten återfinns som bilaga endast i den version som delgetts parterna.

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 I artikel 1b i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna), föreskrivs bland annat att ”[o]m inte annat anges i dessa tjänsteföreskrifter skall … [Europeiska utrikestjänsten] … vid tillämpningen av dessa tjänsteföreskrifter likställas med EU:s institutioner”.

2 I artikel 10 i tjänsteföreskrifterna föreskrivs följande:

”En kommitté för tjänsteföreskrifterna skall inrättas och bestå av lika många företrädare för unionens institutioner och för institutionernas personalkommittéer. Förfarandet för att utse ledamöter i kommittén för tjänsteföreskrifterna skall fastställas genom överenskommelse mellan institutionerna.”

3 Artikel 110.1 i tjänsteföreskrifterna har följande lydelse:

”Varje institutions tillsättningsmyndighet ska anta allmänna genomförandebestämmelser till dessa tjänsteföreskrifter efter samråd med personalkommittén och med kommittén för tjänsteföreskrifterna.”

4 Bilaga X till tjänsteföreskrifterna fastställs, i enlighet med dess artikel 1, de särskilda undantagsbestämmelser som ska tillämpas på tjänstemän i Europeiska unionen som tjänstgör i ett tredjeland.

5 ”Artikel 1 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna har följande lydelse:

”I bilaga [X] fastställs de särskilda undantagsbestämmelser som skall tillämpas på tjänstemän i Europeiska unionen som tjänstgör i ett tredje land.

…

Allmänna genomförandebestämmelser skall antas i enlighet med artikel 110 i tjänsteföreskrifterna.”

6 I artikel 8 första stycket i bilaga X till tjänsteföreskrifterna föreskrivs följande:

”Tillsättningsmyndigheten kan undantagsvis, genom ett särskilt och motiverat beslut, bevilja en tjänsteman vilosemester på grund av särskilt svåra levnadsvillkor på arbetsorten. Tillsättningsmyndigheten skall för varje sådan plats bestämma i vilken eller vilka städer en sådan semester får tillbringas.”

7 I artikel 10.1 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna föreskrivs följande:

”1. Ett tillägg för levnadsvillkor skall fastställas på grundval av tjänstemannens arbetsort och utgöra en procentuell del av ett referensbelopp. Detta referensbelopp skall bestå av den totala grundlönen, utlandstillägget, hushållstillägget och barntillägget minus de obligatoriska avdrag som anges i tjänsteföreskrifterna eller i de förordningar som antagits för genomförandet av dessa.

…

Tillsättningsmyndigheten kan besluta att bevilja en bonus utöver tillägget för levnadsvillkor om en tjänsteman har haft mer än en tjänstgöringsperiod på en arbetsort där förhållandena är svåra eller mycket svåra. Denna bonus får inte överstiga 5 procent av referensbeloppet …”

8 Genom beslut av den 3 december 2014 fastställde Europeiska utrikestjänstens operativa chef riktlinjerna för den metod som ska användas vid fastställande av tilläggen för levnadsvillkor och beviljande av vilosemester (nedan kallat beslutet av den 3 december 2014). Det beslutet fattades på grundval av det beslut som unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik fattade den 17 december 2013 avseende tillägget för levnadsvillkor och det extra tillägg som avses i artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna (nedan kallat beslutet av den 17 december 2013). Det trädde i kraft den 1 januari 2015.

Bakgrund till tvisten

9 Sökandena Ruben Alba Aguilera och de andra personer som namnges i bilagan är tjänstemän eller anställda som tjänstgör vid Europeiska unionens delegation i Etiopien.

10 Den 19 april 2016 antog Europeiska utrikestjänstens generaldirektör för budget och administration, med tillämpning av artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna, ett beslut om ändring av det tillägg för levnadsvillkor som utbetalas till anställda som tjänstgör i tredjeländer (nedan kallat det angripna beslutet). Genom beslutet minskades procentsatsen för tillägget för levnadsvillkor för unionens personal i Etiopien från 30 till 25 procent av referensbeloppet. Det följer dessutom av det beslut som Europeiska utrikestjänstens generaldirektör för budget och administration antog samma dag om beviljande av vilosemester för tjänstemän, tillfälligt anställda och kontraktsanställda som tjänstgör i tredjeländer att vilosemester endast beviljas om förhållandena på tjänstgöringsplatsen är svåra eller mycket svåra. Eftersom det tillägg för levnadsvillkor som tillämpas på EU-personal som tjänstgör i Etiopien har minskats, har sökandena även förlorat vilosemester.

11 I enlighet med artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna ingav var och en av sökandena mellan den 13 och den 18 juli 2016 ett klagomål mot det angripna beslutet till tillsättningsmyndigheten eller den myndighet som är behörig att sluta anställningsavtal (nedan kallad anställningsmyndigheten).

12 Tillsättningsmyndigheten och anställningsmyndigheten avslog klagomålen genom beslut av den 9 november 2016.

Förfarandet och parternas yrkanden

13 Sökandena har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 20 februari 2017.

14 Europeiska utrikestjänsten inkom med sitt svaromål till tribunalens kansli den 15 maj 2017.

15 Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 4 september 2017, underrättade sökandena tribunalen om att Tanja Haller återkallade sin ansökan.

16 Genom beslut av den 25 september 2017 av ordföranden på tribunalens femte avdelning avfördes Tanja Haller från förteckningen över sökande.

17 Sökandena har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet i den mån det innebär att tillägget för levnadsvillkor till personal som tjänstgör i Etiopien, från och med den 1 januari 2016, minskades från 30 till 25 procent av referensbeloppet,

– förplikta Europeiska utrikestjänsten att utbetala ett schablonbelopp som tribunalen ska fastställa i överensstämmelse med rätt och billighet (*ex aequo et bono*) för uppkommen ideell skada, och

– förplikta Europeiska utrikestjänsten att ersätta rättegångskostnaderna.

18 Europeiska utrikestjänsten har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Yrkandena om ogiltigförklaring

19 Sökandena har i huvudsak gjort gällande att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras, eftersom det är rättsstridigt.

20 Sökandena har åberopat tre grunder till stöd för sitt påstående att det angripna beslutet är rättsstridigt. Den första grunden avser åsidosättande av skyldigheten att anta allmänna genomförandebestämmelser, den andra åsidosättande av artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna och den tredje en uppenbart oriktig bedömning.

21 Till stöd för sin första grund har sökandena gjort gällande att Europeiska utrikestjänsten, enligt artikel 1 tredje stycket i bilaga X till tjänsteföreskrifterna och i enlighet med artikel 110 i tjänsteföreskrifterna var skyldig att anta allmänna genomförandebestämmelser till artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna innan den antog det angripna beslutet.

22 Sökandena har i det avseendet gjort gällande att skyldigheten att anta allmänna genomförandebestämmelser innan artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna tillämpas följer av domen av den 17 mars 2016, Vanhalewyn/Europeiska utrikestjänsten (T-792/14 P, EU:T:2016:156), och att Europeiska utrikestjänsten ännu inte har antagit några sådana bestämmelser, eller vidtagit några åtgärder i detta syfte.

23 Sökandena har dessutom hävdat att det förhållandet att Europeiska utrikestjänsten har fastställt kriterier för att vägleda bedömningen av när tillägg för levnadsvillkor ändras som ska tillämpas på tjänstemän som tjänstgör i tredjeland, i interna riktlinjer, såsom beslutet av den 17 december 2013 och beslutet av den 3 december 2014 inte är relevant, eftersom dessa kriterier inte fastställs i allmänna genomförandebestämmelser.

24 Sökandena har slutligen hävdat att Europeiska utrikestjänsten inte kan göra gällande att domen av den 17 mars 2016, Vanhalewyn/Europeiska utrikestjänsten (T-792/14 P, EU:T:2016:156), meddelades först den 17 mars 2016, det vill säga lite mer än en månad innan det angripna beslutet antogs, för det första eftersom skyldigheten att anta allmänna genomförandebestämmelser till bilaga X till tjänsteföreskrifterna redan fastställts i dom av den 25 september 2014, Osorio m.fl./Europeiska utrikestjänsten (F-101/13, EU:F:2014:223), och för det andra eftersom skyldigheten att anta allmänna genomförandebestämmelser till bilaga X till tjänsteföreskrifterna fastställs i artikel 1 tredje stycket i samma bilaga.

25 Europeiska utrikestjänsten har inte ifrågasatt att det framgår av domen av den 17 mars 2016, Vanhalewyn/Europeiska utrikestjänsten (T-792/14 P, EU:T:2016:156), att den var skyldig att anta allmänna genomförandebestämmelser till artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna, eftersom den skyldighet som följer av artikel 1 tredje stycket i den bilagan omfattar även bestämmelserna om tillägg för levnadsvillkor.

26 Europeiska utrikestjänsten har emellertid gjort gällande att de omständigheter som låg till grund för domen av den 17 mars 2016, Vanhalewyn/Europeiska utrikestjänsten (T-792/14 P, EU:T:2016:156), skiljer sig väsentligt från omständigheterna i förevarande mål. Europeiska utrikestjänsten har i detta hänseende hävdat att i det mål som gav upphov till domen av den 17 mars 2016, Vanhalewyn/Europeiska utrikestjänsten (T-792/14 P, EU:T:2016:156), var utrikestjänstens enda rättsliga grund, innan den fattade det beslut som ledde till att tillägget för levnadsvillkor avskaffades för tjänstemän eller övriga anställda som tjänstgör vid EU:s delegation i Mauritius, var artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna. I förevarande mål vidtogs emellertid två ramåtgärder innan det angripna beslutet antogs, nämligen beslutet av den 17 december 2013 och beslutet av den 3 december 2014. De besluten syftar till att göra det möjligt att genomföra det årliga bedömningsförfarandet av tillägget för levnadsvillkor, i enlighet med artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna.

27 Europeiska utrikestjänsten anser därför att beslutet av den 17 december 2013 och beslutet av den 3 december 2014 utgör allmänna genomförandebestämmelser för artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna, i enlighet med kraven i artikel 1 tredje stycket i bilaga X till tjänsteföreskrifterna, eller åtminstone kan likställas med sådana, i enlighet med de kriterier som slogs fast i domen av den 17 mars 2016, Vanhalewyn/Europeiska utrikestjänsten (T-792/14 P, EU:T:2016:156).

28 För det första framgår det av rättspraxis att med allmänna genomförandebestämmelser i den mening som avses i artikel 110 i tjänsteföreskrifterna avses de allmänna genomförandebestämmelser som uttryckligen föreskrivs i vissa särskilda bestämmelser i tjänsteföreskrifterna. Eftersom någon uttrycklig bestämmelse inte har föreskrivits, kan skyldigheten att utfärda allmänna genomförandebestämmelser som omfattas av de formella villkoren i artikel 110 i tjänsteföreskrifterna godtas endast undantagsvis, nämligen när bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna är så oklara och otydliga att de inte kan tillämpas utan godtycklighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juli 1997, Echauz Brigaldi m.fl./kommissionen, T-156/95, EU:T:1997:102, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

29 Det är därför obligatoriskt att anta allmänna genomförandebestämmelser i två fall: när lagstiftaren uttryckligen föreskriver det eller om det krävs genom själva beskaffenheten av den bestämmelse som ska tillämpas.

30 I förevarande mål innehåller artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna, som utgör den rättsliga grunden för det angripna beslutet, visserligen inte någon uttrycklig bestämmelse om att allmänna genomförandebestämmelser ska antas. Däremot anges en sådan skyldighet uttryckligen i artikel 1 tredje stycket i bilaga X till tjänsteföreskrifterna, som ingår i första kapitlet i den bilagan, vilket avser ”Allmänna bestämmelser”. I den artikeln, som innehåller särskilda undantagsbestämmelser som ska tillämpas på tjänstemän som tjänstgör i ett tredjeland, anges uttryckligen en sådan skyldighet.

31 I detta avseende har bestämmelserna i artikel 1 tredje stycket i bilaga X till tjänsteföreskrifterna en allmän räckvidd och de allmänna genomförandebestämmelser som ska antas enligt denna avser hela bilaga X till tjänsteföreskrifterna, inbegripet de bestämmelser som reglerar beviljandet av tillägget för levnadsvillkor som föreskrivs i artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna. En unionsinstitution som genomför dessa bestämmelser är därför skyldig att anta allmänna genomförandebestämmelser till artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna i enlighet med artikel 1 tredje stycket i samma bilaga.

32 Den skyldighet som följer av artikel 1 tredje stycket i bilaga X till tjänsteföreskrifterna, att anta allmänna genomförandebestämmelser innan beslut fattas om ändring av tilläggen för levnadsvillkor för anställda som tjänstgör i tredjeland förklaras av att artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna ger tillsättningsmyndigheten ett särskilt stort utrymme för skönsmässig bedömning vad avser fastställandet av de levnadsvillkor som råder i tredjeländer. Genom att föreskriva den skyldigheten har lagstiftaren velat *dels* att kriterierna för detta fastställande ska fastställas enligt förfarandet för antagande av allmänna genomförandebestämmelser som beskrivs i artikel 110.1 i tjänsteföreskrifterna, ett förfarande som gör det möjligt för tillsättningsmyndigheten att få kännedom om de relevanta parametrarna

genom samråd med sin personalkommitté och efter yttrande från kommittén för tjänsteföreskrifterna, *dels* att dessa kriterier skulle slås fast abstrakt och oberoende av varje annat förfarande som syftar till att i ett särskilt fall ändra beloppet för tillägg för levnadsvillkoren för tjänstemän som tjänstgör i ett tredjeland, för att undvika risken att valet av kriterier påverkas av ett resultat som administrationen eventuellt vill uppnå (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 mars 2016, Vanhalewyn/Europeiska utrikestjänsten, T-792/14 P, EU:T:2016:156, punkt 32).

33 Under dessa omständigheter kan artikel 1 tredje stycket i bilaga X till tjänsteföreskrifterna inte anses uppställa endast ett formkrav som ska följas i beslut om att ändra beloppet för tillägg för levnadsvillkor som ska tillämpas på tjänstemän som tjänstgör i tredjeland såsom det angripna beslutet. I den artikeln föreskrivs snarast att antagande i förväg av allmänna genomförandebestämmelser enligt det förfarande som beskrivs i artikel 110.1 i tjänsteföreskrifterna utgör ett villkor som absolut ska uppfyllas för att ett sådant beslut som det angripna beslutet ska kunna antas lagenligt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 mars 2016, Vanhalewyn/Europeiska utrikestjänsten, T-792/14 P, EU:T:2016:156, punkt 33).

34 Europeiska utrikestjänsten, vilken i förhållande till sin personal agerade som institution i den mening som avses i tjänsteföreskrifterna, har emellertid fortfarande inte antagit allmänna genomförandebestämmelser för att genomföra artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna, i enlighet med artikel 110 i tjänsteföreskrifterna.

35 I förevarande mål kan beslutet av den 17 december 2013 och beslutet av den 3 december 2014 emellertid inte anses utgöra allmänna genomförandebestämmelser, i den mening som avses i artikel 1 tredje stycket i bilaga X till tjänsteföreskrifterna. För att anta interna riktlinjer, som dessa beslut, är institutionerna inte skyldiga att iaktta de villkor som föreskrivs i artikel 110 i tjänsteföreskrifterna och, i synnerhet, att inhämta yttrande från kommittén för tjänsteföreskrifterna och samråda med personalkommittén vid den institution som berörs av texten. I artikel 110 i tjänsteföreskrifterna föreskrivs däremot att allmänna genomförandebestämmelser inte kan antas av en institution utan det dubbla villkoret att samråda med personalkommittén och inhämta ett yttrande från kommittén för tjänsteföreskrifterna.

36 Vid förhandlingen åberopade Europeiska utrikestjänsten vidare att beslutet av den 17 december 2013 och beslutet av den 3 december 2014 inte kräver något yttrande från kommittén för tjänsteföreskrifterna för att utgöra allmänna genomförandebestämmelser, eftersom de besluten bara ska tillämpas på personal som tjänstgör i unionens delegationer i tredjeländer. Enligt Europeiska utrikestjänsten är det endast nödvändigt att samråda med Europeiska utrikestjänstens personalkommitté och kommissionens personalkommitté, eftersom personal som tjänstgör i tredjeländer består av Europeiska utrikestjänstens och kommissionens tjänstemän efter anställda.

37 Tribunalen anför härvidlag att en sådan tolkning inte kan godtas, eftersom unionslagstiftaren, i artikel 110 i tjänsteföreskrifterna, uttryckligen har föreskrivit en tvingande bestämmelse som tydligt skiljer mellan tillsättningsmyndighetens eller anställningsmyndighetens skyldighet att samråda med personalkommittén för den berörda institutionen och tillsättningsmyndighetens eller anställningsmyndighetens skyldighet att inhämta ett yttrande från ett partssammansatt organ med företrädare för administrationerna och personal fån samtliga institutioner, det vill säga kommittén för tjänsteföreskrifterna. Enligt artikel 110 i tjänsteföreskrifterna ska kommittén för tjänsteföreskrifterna ha befogenhet att yttra sig över alla allmänna genomförandebestämmelser, vilket med nödvändighet innebär att det yttrandet kan påverka tillsättningsmyndighetens eller anställningsmyndighetens beslut. Att anta att beslutet av den 17 december 2013 och beslutet av den 3 december 2014 skulle ha varit desamma även om de hade fattats efter yttrande från kommittén för tjänsteföreskrifterna är liktydigt med att skyldigheten att inhämta ett yttrande från den kommittén skulle sakna innehåll. Den kommittén ska kunna uttala sig om de vägledande kriterierna för förvaltningens utövande av sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning. Ett yttrande från kommittén för tjänsteföreskrifterna är därför

nödvändigt för att säkerställa att åtgärderna för genomförande av tjänsteföreskrifterna, som vidtas av olika institutioner, är konsekventa och överensstämmer med principen om att tjänsteföreskrifterna är odelbara.

38 Tribunalen finner slutligen att ett yttrande från ett externt organ och interinstitutionellt organ, som kommittén för tjänsteföreskrifterna, är nödvändigt för att säkerställa att de kriterier enligt vilka levnadsvillkor som råder i tredjeländer fastställs på ett abstrakt sätt och oberoende av varje annat förfarande för ändring av tilläggen för levnadsvillkor, för att undvika att valet av kriterier påverkas av ett resultat som administrationen eventuellt vill uppnå Detta gäller så mycket mer som vissa av de kriterier som anges i artikel 3 i beslutet av den 3 december 2014, såsom ”allmänpolitiska mål”, ”rekryteringsproblem” eller ”uppskattade budgetkonsekvenser, som kan beaktas under den sista fasen för att fastställa tillägg för levnadsvillkor, är kriterier som påverkar alla institutioner och inte bara Europeiska utrikestjänsten.

39 Med beaktande av Europeiska utrikestjänstens skyldighet att anta allmänna genomförandebestämmelser till artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna, är den omständigheten att tillsättningsmyndigheten eller anställningsmyndigheten, i beslutet av den 17 december 2013 och beslutet av den 3 december 2014, fastställde lämpliga kriterier för att vägleda bedömningen vid ändring av tillägget för levnadsvillkor för anställda som tjänstgör i tredjeländer irrelevant, eftersom dessa beslut inte kan utgöra allmänna genomförandebestämmelser i den mening som avses i artikel 110 i tjänsteföreskrifterna, på grund av att de inte antogs i enlighet med det förfarande som anges i den artikeln.

40 Vad för det andra gäller Europeiska utrikestjänstens argument att domen av den 17 mars 2016, Vanhalewyn/Europeiska utrikestjänsten (T-792/14 P, EU:T:2016:156), meddelades först en månad före antagandet av det angripna beslutet, anför tribunalen att skyldigheten att anta allmänna genomförandebestämmelser föreskrivs i artikel 1 tredje stycket i bilaga X till tjänsteföreskrifterna. I punkt 33 i domen av den 17 mars 2016, Vanhalewyn/Europeiska utrikestjänsten (T-792/14 P, EU:T:2016:156), gjorde tribunalen för övrigt en tolkning av de bestämmelser som föreskrivs i artikel 110.1 i tjänsteföreskrifterna och i artikel 1 tredje stycket i bilaga X till tjänsteföreskrifterna. I tolkningen förklaras och anges närmare, vid behov, innebörden och räckvidden för hur de ska eller borde ha tolkats och tillämpats från och med den tidpunkt då de trädde i kraft (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juli 2011, kommissionen/Q, T-80/09 P, EU:T:2011:347, punkt 164 och där angiven rättspraxis).

41 Europeiska utrikestjänsten har dessutom inte anfört någon särskild omständighet som utgör hinder för att den skulle beakta alla konsekvenser av domen av den 17 mars 2016, Vanhalewyn/Europeiska utrikestjänsten (T-792/14 P, EU:T:2016:156) innan det angripna beslutet antogs, i förekommande fall genom att senarelägga antagandet av beslutet.

42 Under dessa omständigheter finns det inget som kan motivera Europeiska utrikestjänstens försening med att fullgöra sin skyldighet att anta allmänna genomförandebestämmelser för hela bilaga X till tjänsteföreskrifterna.

43 Det följer av samtliga ovanstående överväganden att Europeiska utrikestjänsten inte har fullgjort sin skyldighet att anta allmänna genomförandebestämmelser till artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna.

44 Följaktligen, och utan att det är nödvändigt att pröva de övriga grunder som sökandena har åberopat, ska det angripna beslutet ogiltigförklaras i den mån det avser nedsättning från och med den 1 januari 2016 av tillägget för levnadsvillkor som betalas ut till EU-personal som tjänstgör i Etiopien.

Skadeståndsyrkandet

45 Sökandena har gjort gällande att de har lidit en ideell skada på grund av att Europeiska utrikestjänsten inte följde domen av den 17 mars 2016, Vanhalewyn/Europeiska utrikestjänsten (T-792/14 P, EU:T:2016:156), avseende skyldigheten att anta allmänna genomförandebestämmelser. Sökandena har härvidlag yrkat att Europeiska utrikestjänsten ska förpliktas att betala ett schablonbelopp som tribunalen ska fastställa i överensstämmelse med rätt och billighet (*ex aequo et bono*) för den ideella skada de lidit.

46 Europeiska utrikestjänsten har yrkat att skadeståndsyrkandet ska ogillas.

47 För det första, beträffande den allmängiltiga verkan (*erga omnes*) av en dom om ogiltigförklaring, följer det av fast rättspraxis att underlåtenhet att följa en dom om ogiltigförklaring utgör ett åsidosättande av det förtroende som varje rättssubjekt ska kunna ha för det unionsrättsliga systemet, vilket i synnerhet grundar sig på att avgöranden som meddelas av unionsdomstolarna ska följas. Det medför i sig, oberoende av den ekonomiska skada som skulle kunna följa av en ideell skada för den part vars talan har bifallits (dom av den 12 december 2000, Hautem/EIB, T-11/00, EU:T:2000:295, punkt 51, och dom av den 15 oktober 2008, Camar/kommissionen, T-457/04 och T-223/05, ej publicerad, EU:T:2008:439, punkt 60).

48 Enligt fast rättspraxis har emellertid en dom om ogiltigförklaring från en unionsdomstol visserligen en bindande verkan som gäller både domslutet och domskälen till stöd för domslutet, men denna verkan kan inte medföra att en rättsakt mot vilken talan inte har väckts och som skulle kunna anses vara rättsstridig på samma grund ska ogiltigförklaras. Syftet med att beakta de domskäl som redovisar skälen till den rättsstridighet som fastslås i domslutet är endast att fastställa den exakta innebörden av vad som fastställs i domslutet. Domskälen i en dom om ogiltigförklaring kan således inte få verkan för de personer som inte var parter i målet och med avseende på vilka det i domen inte avgjorts någon fråga. Även om den berörda institutionen enligt artikel 266.1 FEUF är skyldig att förhindra att de rättsakter som ska ersätta den ogiltigförklarade rättsakten är behäftade med samma rättsstridigheter som de som fastslagits i domen om ogiltigförklaring, innebär den bestämmelsen däremot inte att institutionen på begäran av de berörda måste ompröva identiska eller liknande beslut som påstås vara behäftade med samma rättsstridighet och som är riktade till andra mottagare än sökanden (se dom av den 14 september 1999, kommissionen/AssiDomän Kraft Products m.fl., C-310/97 P, EU:C:1999:407, punkterna 54–56 och där angiven rättspraxis).

49 I förevarande mål var sökandena inte parter i det mål som gav upphov till domen av den 17 mars 2016, Vanhalewyn/Europeiska utrikestjänsten (T-792/14 P, EU:T:2016:156). De kan följaktligen inte göra gällande den rättspraxis som tribunalen erinrat om ovan i punkt 47 för att åberopa ideell skada på grund av att den domen inte verkställts.

50 Vad å andra sidan gäller parternas ideella skada i samband med rättsstridigheten i den ogiltigförklarade rättsakten utgör tribunalens ogiltigförklaring i sig lämplig och i princip tillräcklig ersättning för den ideella skadan som sökanden lidit (se dom av den 18 september 2015, Wahlström/Frontex, T-653/13 P, EU:T:2015:652, punkt 82 och där angiven rättspraxis).

51 Sökandenas yrkande om skadestånd ska därför ogillas.

Rättegångskostnader

52 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom Europeiska utrikestjänsten i huvudsak har tappat målet, ska den förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i enlighet med sökandenas yrkande.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (femte avdelningen)

följande:

1) Europeiska utrikestjänstens beslut av den 19 april 2016 att från och med den 1 januari 2016 minska tillägget för levnadsvillkor som betalas ut till EU-personal som tjänstgör i Etiopien från 30 till 25 procent av referensbeloppet ogiltigförklaras.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Europeiska utrikestjänsten ska ersätta rättegångskostnaderna.

Gratsias Labucka Ulloa Rubio

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 april 2018.

Justitiesekreterare
E. Coulon

Ordförande