Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)

της 13ης Απριλίου 2018*

«Υπαλληλική υπόθεση – Μόνιμοι υπάλληλοι – Έκτακτοι υπάλληλοι – Συμβασιούχοι υπάλληλοι – Αποδοχές – Προσωπικό της ΕΥΕΔ τοποθετημένο σε τρίτη χώρα – Άρθρο 10 του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ – Ετήσια αξιολόγηση της αποζημιώσεως συνθηκών διαβιώσεως – Απόφαση περί μειώσεως της αποζημιώσεως συνθηκών διαβιώσεως στην Αιθιοπία από το 30 στο 25 % – Μη θέσπιση γενικών εκτελεστικών διατάξεων του άρθρου 10 του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ – Ευθύνη – Ηθική βλάβη»

Στην υπόθεση T-119/17,

Ruben Alba Aguilera, υπάλληλος της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ), κάτοικος Αντίς-Αμπέμπα (Αιθιοπία), και οι λοιποί μόνιμοι και έκτακτοι υπάλληλοι της ΕΥΕΔ των οποίων τα ονόματα παρατίθενται στο παράρτημα[1], εκπροσωπούμενοι από τους S. Orlandi και T. Martin, δικηγόρους,

προσφεύγοντες-ενάγοντες,

κατά

Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ), εκπροσωπούμενης από τους S. Marquardt και R. Spac, επικουρούμενους από τους M. Troncoso Ferrer, F.-M. Hislaire και S. Moya Izquierdo, δικηγόρους,

καθής-εναγομένης,

με αντικείμενο αίτημα, δυνάμει του άρθρου 270 ΣΛΕΕ, αφενός, περί ακυρώσεως της αποφάσεως της ΕΥΕΔ της 19ης Απριλίου 2016 περί μειώσεως, από 1ης Ιανουαρίου 2016, της αποζημιώσεως συνθηκών διαβιώσεως που καταβάλλεται στο προσωπικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης το οποίο είναι τοποθετημένο στην Αιθιοπία και, αφετέρου, περί επιδικάσεως χρηματικής ικανοποιήσεως λόγω της ηθικής βλάβης που φέρονται να υπέστησαν οι προσφεύγοντες-ενάγοντες,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους Δ. Γρατσία, πρόεδρο, I. Labucka και I. Ulloa Rubio (εισηγητή), δικαστές,

γραμματέας: M. Marescaux, διοικητική υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 12ης Δεκεμβρίου 2017,

εκδίδει την ακόλουθη

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

1 Ο κατάλογος των λοιπών μονίμων και εκτάκτων υπαλλήλων της ΕΥΕΔ παρατίθεται σε παράρτημα μόνο στο κοινοποιούμενο στους διαδίκους κείμενο.

Απόφαση

Νομικό πλαίσιο

1 Το άρθρο 1β του Κανονισμού Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ΚΥΚ) προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι, «εκτός αν προβλέπεται άλλως στον παρόντα κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης εξομοιών[εται], για την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης, με τα όργανα της Ένωσης».

2 Το άρθρο 10 του ΚΥΚ προβλέπει τα εξής:

«Συνιστάται επιτροπή κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης που αποτελείται από ίσο αριθμό εκπροσώπων των οργάνων της Ένωσης και εκπροσώπων των επιτροπών προσωπικού των τελευταίων. Ο τρόπος συνθέσεως της επιτροπής κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης καθορίζεται με κοινή συμφωνία [των οργάνων].»

3 Το άρθρο 110, παράγραφος 1, του ΚΥΚ, προβλέπει τα εξής:

«Οι γενικές διατάξεις για την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης εκδίδονται από την αρμόδια για τους διορισμούς αρχή κάθε θεσμικού οργάνου κατόπιν διαβουλεύσεων με την επιτροπή προσωπικού και την επιτροπή κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης.»

4 Το παράρτημα Χ του ΚΥΚ ορίζει, βάσει του άρθρου του 1, τις ειδικές και κατά παρέκκλιση διατάξεις που ισχύουν για τους υπαλλήλους της Ένωσης που είναι τοποθετημένοι σε τρίτη χώρα.

5 Το άρθρο 1 του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ προβλέπει τα εξής:

«Το [παράρτημα Χ] θεσπίζει τις ειδικές και κατά παρέκκλιση διατάξεις που ισχύουν για τους υπαλλήλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι οποίοι είναι τοποθετημένοι σε τρίτη χώρα.

[…]

Οι γενικές εκτελεστικές διατάξεις θεσπίζονται σύμφωνα με το άρθρο 110 του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης.»

6 Το άρθρο 8, πρώτο εδάφιο, του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ προβλέπει τα εξής:

«Η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή μπορεί, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, να χορηγήσει σε υπάλληλο, με ειδική και αιτιολογημένη απόφαση, άδεια ανάπαυσης λόγω ιδιαιτέρων δυσχερών συνθηκών διαβίωσης στον τόπο υπηρεσίας. Η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή καθορίζει, για καθένα από τους τόπους αυτούς, την πόλη ή τις πόλεις όπου η άδεια αυτή μπορεί να ληφθεί.»

7 Κατά το άρθρο 10, παράγραφος 1, του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ:

«1. Καθορίζεται αποζημίωση συνθηκών διαβίωσης, ανάλογα με τον τόπο υπηρεσίας του υπαλλήλου, ως ποσοστό ενός ποσού αναφοράς. Αυτό το ποσό αναφοράς συνίσταται στο άθροισμα του βασικού μισθού, του επιδόματος αποδημίας, του επιδόματος στέγης και του επιδόματος για τα συντηρούμενα τέκνα, αφού αφαιρεθούν οι υποχρεωτικές κρατήσεις που προβλέπονται στον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης ή στους κανονισμούς που εκδίδονται για την εκτέλεσή του.

[…]

Η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή μπορεί να αποφασίσει να χορηγήσει συμπληρωματική πριμοδότηση, επιπλέον της αποζημίωσης συνθηκών διαβίωσης, σε περιπτώσεις όπου ο υπάλληλος είχε περισσότερες της μιας τοποθετήσεις σε τόπο εργασίας που θεωρείται δύσκολος ή πολύ δύσκολος. Η συμπληρωματική αυτή πριμοδότηση δεν υπερβαίνει το 5 % του ποσού αναφοράς […]».

8 Με απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2014, ο διοικητικός γενικός διευθυντής της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ) θέσπισε τις κατευθυντήριες γραμμές που καθορίζουν τη μεθοδολογία για τον προσδιορισμό των αποζημιώσεων συνθηκών διαβιώσεως και τη χορήγηση αδειών αναπαύσεως (στο εξής: απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2014). Η απόφαση αυτή, η οποία εκδόθηκε δυνάμει της αποφάσεως του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για τις εξωτερικές υποθέσεις και την πολιτική ασφαλείας, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με την αποζημίωση συνθηκών διαβιώσεως και τη συμπληρωματική αποζημίωση που αναφέρονται στο άρθρο 10 του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ (στο εξής: απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2013), ετέθη σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2015.

Ιστορικό της διαφοράς

9 Οι προσφεύγοντες-ενάγοντες, ήτοι ο Ruben Alba Aguilera και τα λοιπά πρόσωπα των οποίων τα ονόματα παρατίθενται στο παράρτημα, είναι μόνιμοι υπάλληλοι ή μέλη του λοιπού προσωπικού που έχουν τοποθετηθεί στην αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Αιθιοπία [στο εξής: αντιπροσωπεία στην Αιθιοπία].

10 Στις 19 Απριλίου 2016, ο αρμόδιος για τον προϋπολογισμό και τη διοίκηση γενικός διευθυντής της ΕΥΕΔ εξέδωσε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 10 του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ, απόφαση περί αναθεωρήσεως του ποσού της αποζημιώσεως συνθηκών διαβιώσεως (στο εξής: ΑΣΔ) που καταβάλλεται στα μέλη του προσωπικού τα οποία είναι τοποθετημένα σε τρίτες χώρες (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση). Με την απόφαση αυτή, ο συντελεστής της ΑΣΔ που εφαρμόζεται στο προσωπικό της Ένωσης που είναι τοποθετημένο στην αντιπροσωπεία στην Αιθιοπία μειώθηκε από 30 σε 25 % του ποσού αναφοράς. Επιπροσθέτως, προκύπτει από την απόφαση που εκδόθηκε την ίδια ημέρα από τον αρμόδιο για τον προϋπολογισμό και τη διοίκηση γενικό διευθυντή της ΕΥΕΔ σχετικά με τη χορήγηση άδειας αναπαύσεως στους μονίμους υπαλλήλους, τους εκτάκτους υπαλλήλους και τους συμβασιούχους υπαλλήλους που είναι τοποθετημένοι σε τρίτα κράτη ότι άδεια αναπαύσεως χορηγείται μόνον εάν ο τόπος υπηρεσίας θεωρείται δύσκολος ή ιδιαιτέρως δύσκολος. Δεδομένου ότι ο συντελεστής της ΑΣΔ που εφαρμόζεται στο προσωπικό της Ένωσης το οποίο είναι τοποθετημένο στην αντιπροσωπεία στην Αιθιοπία μειώθηκε, οι προσφεύγοντες-ενάγοντες απώλεσαν επίσης το δικαίωμα λήψεως αδειών αναπαύσεως.

11 Δυνάμει του άρθρου 90, παράγραφος 2, του ΚΥΚ, οι προσφεύγοντες-ενάγοντες άσκησαν έκαστος, μεταξύ της 13ης και της 18ης Ιουλίου 2016, διοικητική ένσταση κατά της προσβαλλομένης αποφάσεως ενώπιον της αρμόδιας για τους διορισμούς αρχής (στο εξής: ΑΔΑ) ή της αρμόδιας για τη σύναψη συμβάσεων προσλήψεως αρχής (στο εξής: ΑΣΣΠΑ).

12 Με απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2016, η ΑΔΑ και η ΑΣΣΠΑ απέρριψαν τις ανωτέρω διοικητικές ενστάσεις.

Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

13 Με δικόγραφο που κατέθεσαν στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 20 Φεβρουαρίου 2017, οι προσφεύγοντες-ενάγοντες άσκησαν την υπό κρίση προσφυγή-αγωγή.

14 Στις 15 Μαΐου 2017, η ΕΥΕΔ κατέθεσε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου υπόμνημα αντικρούσεως.

15 Με έγγραφο το οποίο κατατέθηκε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 4 Σεπτεμβρίου 2017, οι εκπρόσωποι των προσφευγόντων-εναγόντων ενημέρωσαν το Γενικό Δικαστήριο ότι η Tanja Haller παραιτείτο της προσφυγής-αγωγής της.

16 Με διάταξη του προέδρου του πέμπτου τμήματος του Γενικού Δικαστηρίου της 25ης Σεπτεμβρίου 2017, το όνομα της T. Haller διεγράφη από τον κατάλογο των προσφευγόντων-εναγόντων.

17 Οι προσφεύγοντες-ενάγοντες ζητούν από το Γενικό Δικαστήριο:

– να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση καθόσον με αυτή μειώνεται, από 1ης Ιανουαρίου 2016, η ΑΣΔ που εφαρμόζεται στο προσωπικό το οποίο είναι τοποθετημένο στην Αιθιοπία, από 30 σε 25 % του ποσού αναφοράς·

– να υποχρεώσει την ΕΥΕΔ να καταβάλει στους προσφεύγοντες-ενάγοντες ένα κατ' αποκοπήν ποσό λόγω ηθικής βλάβης, το ύψος του οποίου θα προσδιορισθεί ex aequo et bono από το Γενικό Δικαστήριο·

– να καταδικάσει την ΕΥΕΔ στα δικαστικά έξοδα.

18 Η ΕΥΕΔ ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή-αγωγή ως αβάσιμη·

– να καταδικάσει τους προσφεύγοντες-ενάγοντες στα δικαστικά έξοδα.

Σκεπτικό

Επί των αιτημάτων ακυρώσεως

19 Οι προσφεύγοντες-ενάγοντες προβάλλουν, κατ' ουσίαν, ότι η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί λόγω του παράνομου χαρακτήρα της.

20 Οι προσφεύγοντες-ενάγοντες προβάλλουν τρεις λόγους ακυρώσεως προς στήριξη του ισχυρισμού τους ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι παράνομη. Ο πρώτος αντλείται από παράβαση της υποχρεώσεως θεσπίσεως γενικών εκτελεστικών διατάξεων (στο εξής: ΓΕΔ), ο δεύτερος από παράβαση του άρθρου 10 του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ και ο τρίτος από πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως.

21 Προς στήριξη του πρώτου λόγου, οι προσφεύγοντες-ενάγοντες προβάλλουν ότι η ΕΥΕΔ υποχρεούτο, βάσει του άρθρου 1, τρίτο εδάφιο, του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ και βάσει του άρθρου 110 του ΚΥΚ, να θεσπίσει ΓΕΔ του άρθρου 10 του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ πριν από την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως.

22 Συναφώς, οι προσφεύγοντες-ενάγοντες προβάλλουν ότι η υποχρέωση θεσπίσεως ΓΕΔ πριν από την εφαρμογή του άρθρου 10 του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ απορρέει από την απόφαση της 17ης Μαρτίου 2016, Vanhalewyn κατά ΕΥΕΔ (T-792/14 P, EU:T:2016:156), και ότι η ΕΥΕΔ ουδέποτε προέβη στη θέσπιση τέτοιων ΓΕΔ, ούτε κίνησε οποιαδήποτε διαδικασία προς τον σκοπό αυτό.

23 Επιπροσθέτως, οι προσφεύγοντες-ενάγοντες προβάλλουν ότι δεν ασκεί επιρροή το γεγονός ότι η ΕΥΕΔ θέσπισε, στο πλαίσιο εσωτερικών κατευθυντήριων γραμμών, όπως η απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2013 και η απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2014, κριτήρια ικανά να κατευθύνουν την εκτίμησή της κατά την αναθεώρηση της ΑΣΔ που εφαρμόζεται στο προσωπικό που είναι τοποθετημένο σε τρίτες χώρες, καθόσον τα κριτήρια αυτά δεν καθιερώνονται στο πλαίσιο ΓΕΔ.

24 Τέλος, οι προσφεύγοντες-ενάγοντες προβάλλουν ότι η ΕΥΕΔ δεν δύναται να επικαλεστεί το γεγονός ότι η απόφαση της 17ης Μαρτίου 2016, Vanhalewyn κατά ΕΥΕΔ (T-792/14 P, EU:T:2016:156), εκδόθηκε μόλις στις 17 Μαρτίου 2016, ήτοι λιγότερο από ένα μήνα πριν από την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως, δεδομένου ότι, αφενός, η υποχρέωση θεσπίσεως ΓΕΔ του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ είχε ήδη διαπιστωθεί δυνάμει της αποφάσεως της 25ης Σεπτεμβρίου 2014, Osorio κ.λπ. κατά ΕΥΕΔ (F-101/13, EU:F:2014:223), και, αφετέρου, εν πάση περιπτώσει, η υποχρέωση θεσπίσεως ΓΕΔ του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ προβλέπεται στο άρθρο 1, τρίτο εδάφιο, του εν λόγω παραρτήματος.

25 Η ΕΥΕΔ δεν αμφισβητεί ότι από την απόφαση της 17ης Μαρτίου 2016, Vanhalewyn κατά ΕΥΕΔ (T-792/14 P, EU:T:2016:156) προκύπτει ότι η ίδια υποχρεούτο να θεσπίσει ΓΕΔ για την εφαρμογή του άρθρου 10 του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ, δεδομένου ότι η υποχρέωση που απορρέει από το άρθρο 1, τρίτο εδάφιο, του εν λόγω παραρτήματος καλύπτει επίσης τις διατάξεις που διέπουν την ΑΣΔ.

26 Εντούτοις, η ΕΥΕΔ προβάλλει ότι οι περιστάσεις βάσει των οποίων εκδόθηκε η απόφαση της 17ης Μαρτίου 2016, Vanhalewyn κατά ΕΥΕΔ (T-792/14 P, EU:T:2016:156), διαφέρουν ουσιωδώς από τις περιστάσεις της υπό κρίση υποθέσεως. Συναφώς, η ΕΥΕΔ προβάλλει ότι, στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 17ης Μαρτίου 2016, Vanhalewyn κατά ΕΥΕΔ (T-792/14 P, EU:T:2016:156), η μόνη νομική βάση την οποία είχε στη διάθεσή της, πριν εκδώσει την απόφαση βάσει της οποίας καταργήθηκε η ΑΣΔ για το μόνιμο ή έκτακτο προσωπικό το οποίο υπηρετεί στην αντιπροσωπεία της Ένωσης στον Μαυρίκιο, ήταν το άρθρο 10 του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ. Αντιθέτως, στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, εκδόθηκαν δύο μέτρα-πλαίσια πριν την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως, ήτοι η απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2013 και η απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2014, δεδομένου ότι οι ανωτέρω αποφάσεις είχαν ως σκοπό να παράσχουν στην ΕΥΕΔ τη δυνατότητα να προβεί στην ετήσια αξιολόγηση της ΑΣΔ, όπως απαιτείται βάσει του άρθρου 10 του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ.

27 Ως εκ τούτου, η ΕΥΕΔ εκτιμά ότι η απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2013 και η απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2014 συνιστούν ΓΕΔ του άρθρου 10 του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ, εκδοθείσες σύμφωνα με τις απαιτήσεις του άρθρου 1, τρίτο εδάφιο, του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ, ή, τουλάχιστον, δυνάμενες να εξομοιωθούν προς ΓΕΔ, και τούτο σύμφωνα με τα κριτήρια που τίθενται στην απόφαση της 17ης Μαρτίου 2016, Vanhalewyn κατά ΕΥΕΔ (T-792/14 P, EU:T:2016:156).

28 Πρώτον, προκύπτει από τη νομολογία ότι ως ΓΕΔ υπό την έννοια του άρθρου 110 του ΚΥΚ νοούνται οι ΓΕΔ που προβλέπονται ρητώς από ορισμένες ειδικές διατάξεις του ΚΥΚ. Ελλείψει ρητής προβλέψεως, η υποχρέωση θεσπίσεως ΓΕΔ υποκείμενων στις τυπικές προϋποθέσεις του άρθρου 110 του ΚΥΚ μπορεί να γίνει δεκτό ότι υφίσταται μόνο κατ' εξαίρεση, ήτοι οσάκις οι διατάξεις του ΚΥΚ είναι ασαφείς ή αόριστες σε τέτοιο βαθμό ώστε να ελλοχεύει ο κίνδυνος αυθαίρετης εφαρμογής τους (βλ., υπ' αυτήν την έννοια, απόφαση της 9ης Ιουλίου 1997, Echauz Brigaldi κ.λπ. κατά Επιτροπής, T-156/95, EU:T:1997:102, σκέψη 53 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

29 Κατά συνέπεια, η θέσπιση ΓΕΔ είναι υποχρεωτική σε δύο περιπτώσεις, ήτοι οσάκις ο νομοθέτης την προβλέπει ρητώς ή οσάκις επιβάλλεται από τη φύση καθεαυτήν της εφαρμοστέας διατάξεως.

30 Εν προκειμένω, ναι μεν το άρθρο 10 του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ, το οποίο συνιστά το νομικό έρεισμα της προσβαλλομένης αποφάσεως, δεν περιλαμβάνει ρητή πρόβλεψη περί θεσπίσεως ΓΕΔ, πλην όμως το άρθρο 1, τρίτο εδάφιο, του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ, το οποίο υπάγεται στο πρώτο κεφάλαιο του εν λόγω παραρτήματος, που είναι αφιερωμένο στις «Γενικές Διατάξεις» των ειδικών και κατά παρέκκλιση διατάξεων που ισχύουν για τους υπαλλήλους που είναι τοποθετημένοι σε τρίτη χώρα, προβλέπει ρητώς τέτοια υποχρέωση.

31 Συναφώς, οι διατάξεις του άρθρου 1, τρίτο εδάφιο, του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ είναι γενικού χαρακτήρα και οι ΓΕΔ των οποίων τη θέσπιση προβλέπει αφορούν το σύνολο του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ, συμπεριλαμβανομένων των διατάξεων του άρθρου 10 του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ που

διέπουν την καταβολή της ΑΣΔ. Κατά συνέπεια, θεσμικό όργανο της Ένωσης που καλείται να εφαρμόσει τις διατάξεις αυτές υποχρεούται να θεσπίσει ΓΕΔ του άρθρου 10 του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ, σύμφωνα με το άρθρο 1, τρίτο εδάφιο, του ανωτέρω παραρτήματος.

32 Η απορρέουσα από το άρθρο 1, τρίτο εδάφιο, του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ υποχρέωση θεσπίσεως ΓΕΔ πριν από την έκδοση αποφάσεως περί αναθεωρήσεως του ύψους της ΑΣΔ που καταβάλλεται στο προσωπικό το οποίο είναι τοποθετημένο σε τρίτες χώρες εξηγείται εκ του ότι το άρθρο 10 του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ παρέχει στην ΑΔΑ ιδιαιτέρως ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως όσον αφορά τον προσδιορισμό των συνθηκών διαβιώσεως που επικρατούν στις τρίτες χώρες. Επομένως, επιβάλλοντας την εν λόγω υποχρέωση, αφενός, ο νομοθέτης επιδίωξε τα κριτήρια βάσει των οποίων θα γίνει αυτός ο προσδιορισμός να καθοριστούν σύμφωνα με τη διαδικασία θεσπίσεως των ΓΕΔ που περιγράφεται στο άρθρο 110, παράγραφος 1, του ΚΥΚ, διαδικασία η οποία επιτρέπει στην ΑΔΑ να γνωρίζει τις κρίσιμες παραμέτρους, κατόπιν διαβουλεύσεων με την επιτροπή προσωπικού της και λήψεως γνωμοδοτήσεως από την επιτροπή του ΚΥΚ. Αφετέρου, ο νομοθέτης επιδίωξε τα κριτήρια αυτά να θεσπιστούν κατά τρόπο αφηρημένο και ανεξάρτητο από κάθε άλλη διαδικασία που έχει ως αντικείμενο να προσδιοριστεί σε συγκεκριμένη περίπτωση αν οι συνθήκες διαβιώσεως σε τρίτη χώρα μπορούν να θεωρηθούν αντίστοιχες υπό την ανωτέρω έννοια, προκειμένου να αποτραπεί ο κίνδυνος τα κριτήρια να επηρεαστούν από συγκεκριμένο αποτέλεσμα το οποίο ενδεχομένως επιθυμεί η Διοίκηση (βλ., υπ' αυτήν την έννοια, απόφαση της 17ης Μαρτίου 2016, Vanhalewyn κατά ΕΥΕΔ, T-792/14 P, EU:T:2016:156, σκέψη 32).

33 Υπό τις συνθήκες αυτές, το άρθρο 1, τρίτο εδάφιο, του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ δεν δύναται να θεωρηθεί ότι συνιστά απλώς μια τυπική προϋπόθεση την οποία πρέπει να πληροί απόφαση με την οποία αναθεωρείται το ύψος της ΑΣΔ που καταβάλλεται στο προσωπικό το οποίο είναι τοποθετημένο σε τρίτες χώρες, όπως η προσβαλλόμενη απόφαση. Αντιθέτως, το άρθρο αυτό προβλέπει ότι η προηγούμενη θέσπιση των ΓΕΔ σύμφωνα με τη διαδικασία που περιγράφεται στο άρθρο 110, παράγραφος 1, του ΚΥΚ συνιστά προϋπόθεση η οποία πρέπει οπωσδήποτε να πληρούται προκειμένου να δύναται να εκδοθεί νομίμως απόφαση όπως η προσβαλλόμενη (βλ., υπ' αυτήν την έννοια, απόφαση της 17ης Μαρτίου 2016, Vanhalewyn κατά ΕΥΕΔ, T-792/14 P, EU:T:2016:156, σκέψη 33).

34 Πρώτον, διαπιστώνεται ότι η ΕΥΕΔ, ενεργώντας έναντι του προσωπικού της ως θεσμικό όργανο υπό την έννοια του ΚΥΚ, δεν έχει θεσπίσει έως σήμερα ΓΕΔ για την εφαρμογή του άρθρου 10 του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 110 του ΚΥΚ.

35 Εν προκειμένω, καταρχάς, η απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2013 και η απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2014 δεν δύνανται να θεωρηθούν ως ΓΕΔ υπό την έννοια του άρθρου 1, τρίτο εδάφιο, του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ. Ειδικότερα, για την έκδοση απλών εσωτερικών κατευθυντήριων γραμμών, όπως οι εν λόγω αποφάσεις, τα θεσμικά όργανα δεν υποχρεούνται να τηρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 110 του ΚΥΚ, ιδίως δε να λαμβάνουν γνωμοδότηση από την επιτροπή του ΚΥΚ και να διαβουλεύονται με την επιτροπή προσωπικού του θεσμικού οργάνου που αφορούν οι κατευθυντήριες γραμμές. Αντιθέτως, το άρθρο 110 του ΚΥΚ προβλέπει ότι δεν είναι δυνατή η θέσπιση ΓΕΔ από θεσμικό όργανο χωρίς τήρηση της διττής προϋποθέσεως περί διαβουλεύσεως με την επιτροπή προσωπικού του και περί λήψεως γνωμοδοτήσεως από την επιτροπή του ΚΥΚ.

36 Εν συνεχεία, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η ΕΥΕΔ προέβαλε το επιχείρημα ότι η απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2013 και η απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2014 δεν προϋπέθεταν γνωμοδότηση της επιτροπής του ΚΥΚ προκειμένου να συνιστούν ΓΕΔ, δεδομένου ότι οι αποφάσεις αυτές προορίζονταν να εφαρμοστούν μόνο στο προσωπικό που είναι τοποθετημένο σε αντιπροσωπείες της Ένωσης σε τρίτες χώρες. Κατά την ΕΥΕΔ, στο μέτρο που το προσωπικό το οποίο είναι τοποθετημένο σε τρίτες χώρες συνίσταται σε μονίμους υπαλλήλους ή εκτάκτους υπαλλήλους της ΕΥΕΔ ή της Επιτροπής, ήταν αναγκαία μόνον η διαβούλευση με την επιτροπή προσωπικού της ΕΥΕΔ και με την επιτροπή προσωπικού της Επιτροπής.

37 Συναφώς, επισημαίνεται ότι τέτοια ερμηνεία δεν δύναται να γίνει δεκτή καθόσον ο νομοθέτης της Ένωσης προέβλεψε ρητώς, στο άρθρο 110 του ΚΥΚ, διάταξη αναγκαστικού δικαίου η οποία διακρίνει σαφώς μεταξύ της υποχρεώσεως της ΑΔΑ ή της ΑΣΣΠΑ να διαβουλευθούν με την επιτροπή προσωπικού του οικείου θεσμικού οργάνου και της υποχρεώσεως της ΑΔΑ ή της ΑΣΣΠΑ να λάβουν γνωμοδότηση από όργανο ίσης εκπροσωπήσεως στο οποίο συμμετέχουν εκπρόσωποι των διοικήσεων και του προσωπικού όλων των θεσμικών οργάνων, ήτοι της επιτροπής του ΚΥΚ. Ειδικότερα, το άρθρο 110 του ΚΥΚ παρέχει στην επιτροπή του ΚΥΚ την εξουσία να γνωμοδοτεί επί όλων των ΓΕΔ, κάτι που συνεπάγεται κατ' ανάγκην ότι η εν λόγω γνωμοδότηση είναι ως εκ της φύσεώς της ικανή να επηρεάσει την απόφαση της ΑΔΑ ή της ΑΣΣΠΑ. Το να θεωρηθεί ότι η απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2013 και η απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2014 θα ήταν οπωσδήποτε ίδιες εάν είχαν εκδοθεί κατόπιν της γνωμοδοτήσεως της επιτροπής του ΚΥΚ ισοδυναμεί κατ' ουσίαν με ακύρωση της υποχρεώσεως λήψεως γνωμοδοτήσεως από την προαναφερθείσα επιτροπή, στην οποία πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα να εκφραστεί επί των κριτηρίων που κατευθύνουν την άσκηση της ευρείας διακριτικής της ευχέρειας της διοικήσεως κατά την αναθεώρηση του ύψους της ΑΣΔ. Κατά συνέπεια, η γνωμοδότηση της επιτροπής του ΚΥΚ είναι αναγκαία ώστε να διασφαλιστεί ότι τα μέτρα εφαρμογής του ΚΥΚ τα οποία λαμβάνονται από τα διάφορα θεσμικά όργανα είναι συνεκτικά και τηρούν την αρχή της ενιαίας εφαρμογής του.

38 Τέλος, διαπιστώνεται ότι η γνωμοδότηση ενός εξωτερικού και διοργανικού οργάνου, όπως είναι η επιτροπή του ΚΥΚ, είναι αναγκαία προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα κριτήρια για τον προσδιορισμό των συνθηκών διαβιώσεως που επικρατούν σε τρίτες χώρες θεσπίζονται κατά τρόπο αφηρημένο και ανεξάρτητο από κάθε άλλη διαδικασία που έχει ως αντικείμενο την αναθεώρηση του ύψους της ΑΣΔ, προκειμένου να αποτραπεί ο κίνδυνος τα κριτήρια αυτά να επηρεαστούν από το συγκεκριμένο αποτέλεσμα το οποίο ενδεχομένως επιθυμεί η Διοίκηση. Αυτό ισχύει κατά μείζονα λόγο δεδομένου ότι ορισμένα από τα κριτήρια του άρθρου 3 της αποφάσεως της 3ης Δεκεμβρίου 2014, όπως οι «στόχοι δημόσιας πολιτικής», τα «προβλήματα σε σχέση με τις προσλήψεις» ή η «εκτίμηση του δημοσιονομικού αντίκτυπου», που δύνανται να ληφθούν υπόψη κατά το τελικό στάδιο προκειμένου να προσδιοριστεί η ΑΣΔ, είναι κριτήρια που επηρεάζουν το σύνολο των θεσμικών οργάνων και όχι αποκλειστικώς την ΕΥΕΔ.

39 Ως εκ τούτου, λαμβανομένης υπόψη της υποχρεώσεως της ΕΥΕΔ να θεσπίσει ΓΕΔ του άρθρου 10 του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ, το γεγονός ότι η ΑΔΑ ή η ΑΣΣΠΑ έθεσαν, στην απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2013 και στην απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2014, κριτήρια ικανά να κατευθύνουν την εκτίμησή τους κατά την αναθεώρηση της ΑΣΔ που καταβάλλεται στο προσωπικό το οποίο είναι τοποθετημένο σε τρίτες χώρες δεν ασκεί επιρροή καθόσον οι ανωτέρω αποφάσεις δεν συνιστούν ΓΕΔ, υπό την έννοια του άρθρου 110 του ΚΥΚ, λόγω του ότι δεν εκδόθηκαν σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο εν λόγω άρθρο.

40 Δεύτερον, όσον αφορά το επιχείρημα της ΕΥΕΔ ότι η απόφαση της 17ης Μαρτίου 2016, Vanhalewyn κατά ΕΥΕΔ (T-792/14 P, EU:T:2016:156), εκδόθηκε μόλις ένα μήνα πριν από την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως, επισημαίνεται ότι η υποχρέωση θεσπίσεως ΓΕΔ προβλέπεται στο άρθρο 1, τρίτο εδάφιο, του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ. Εξάλλου, στη σκέψη 33 της αποφάσεως της 17ης Μαρτίου 2016, Vanhalewyn κατά ΕΥΕΔ (T-792/14 P, EU:T:2016:156), το Γενικό Δικαστήριο προέβη σε ερμηνεία των κανόνων του άρθρου 110, παράγραφος 1, του ΚΥΚ και του άρθρου 1, τρίτο εδάφιο, του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ, η οποία τους διασαφηνίζει και διευκρινίζει, όπου χρειάζεται, τη σημασία και το περιεχόμενό τους, υποδεικνύοντας ιδίως τον τρόπο με τον οποίον πρέπει ή θα έπρεπε να έχουν γίνει αντιληπτοί και να έχουν εφαρμοστεί από τον χρόνο ενάρξεως της ισχύος τους (βλ., υπ' αυτήν την έννοια, απόφαση της 12ης Ιουλίου 2011, Επιτροπή κατά Q, T-80/09 P, EU:T:2011:347, σκέψη 164 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

41 Επιπροσθέτως, η ΕΥΕΔ δεν αναφέρθηκε σε κανένα συγκεκριμένο πραγματικό περιστατικό ικανό να εμποδίσει την πλήρη συνεκτίμηση από μέρους της της αποφάσεως της 17ης Μαρτίου 2016, Vanhalewyn κατά ΕΥΕΔ (T-792/14 P, EU:T:2016:156), πριν από την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως, αναβάλλοντας, εν ανάγκη, την έκδοσή της.

42 Υπό τις συνθήκες αυτές, κανένα στοιχείο δεν δικαιολογεί την καθυστέρηση της ΕΥΕΔ να συμμορφωθεί προς την υποχρέωσή της θεσπίσεως ΓΕΔ για το σύνολο του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ.

43 Από το σύνολο των προεκτεθέντων προκύπτει ότι η ΕΥΕΔ παρέβη την υποχρέωσή της θεσπίσεως ΓΕΔ του άρθρου 10 του παραρτήματος Χ του ΚΥΚ.

44 Κατά συνέπεια, πρέπει να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη απόφαση καθόσον με αυτή μειώνεται, από 1ης Ιανουαρίου 2016, η ΑΣΔ που καταβάλλεται στο προσωπικό της Ένωσης το οποίο είναι τοποθετημένο στην Αιθιοπία, παρέλκει δε η εξέταση των λοιπών λόγων που προέβαλαν οι προσφεύγοντες-ενάγοντες.

Επί των αιτημάτων επιδικάσεως χρηματικής ικανοποιήσεως λόγω ηθικής βλάβης

45 Οι προσφεύγοντες-ενάγοντες προβάλλουν ότι υπέστησαν ηθική βλάβη λόγω της μη εκτελέσεως από την ΕΥΕΔ της αποφάσεως της 17ης Μαρτίου 2016, Vanhalewyn κατά ΕΥΕΔ (T-792/14 P, EU:T:2016:156), η οποία αφορούσε την υποχρέωση θεσπίσεως ΓΕΔ. Συναφώς, ζητούν η ΕΥΕΔ να υποχρεωθεί να τους καταβάλει ένα κατ' αποκοπήν ποσό λόγω ηθικής βλάβης, το ύψος του οποίου θα προσδιορισθεί ex aequo et bono από το Γενικό Δικαστήριο.

46 Η ΕΥΕΔ ζητεί την απόρριψη του αιτήματος επιδικάσεως χρηματικής ικανοποιήσεως.

47 Συναφώς, αφενός, όσον αφορά τα erga omnes αποτελέσματα ακυρωτικής αποφάσεως, κατά πάγια νομολογία, η μη εκτέλεση ακυρωτικής δικαστικής απόφασης αφενός συνιστά προσβολή της εμπιστοσύνης την οποία πρέπει να έχει κάθε πολίτης στο νομικό σύστημα της Ένωσης, το οποίο βασίζεται, μεταξύ άλλων, στην τήρηση των αποφάσεων που εκδίδουν τα δικαστήρια της Ένωσης, και αφετέρου προξενεί, ανεξάρτητα από οποιαδήποτε υλική ζημία την οποία μπορεί να προκαλέσει, ηθική βλάβη στον διάδικο που πέτυχε την έκδοση ευνοϊκής γι' αυτόν δικαστικής αποφάσεως (αποφάσεις της 12ης Δεκεμβρίου 2000, Hautem κατά ΕΤΕΠ, T-11/00, EU:T:2000:295, σκέψη 51, και της 15ης Οκτωβρίου 2008, Camar κατά Επιτροπής, T-457/04 και T-223/05, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2008:439, σκέψη 60).

48 Εντούτοις, επίσης κατά πάγια νομολογία, ναι μεν το απόλυτο δεδικασμένο που απορρέει από την ακυρωτική απόφαση δικαστηρίου της Ένωσης καλύπτει τόσο το διατακτικό της αποφάσεως όσο και το σκεπτικό που αποτελεί την απαραίτητη βάση του, πλην όμως δεν μπορεί να συνεπάγεται την ακύρωση πράξεως η οποία δεν υπεβλήθη στον έλεγχο του δικαστή της Ένωσης και η οποία εμφανίζει την ίδια έλλειψη νομιμότητας. Συγκεκριμένα, η συμμόρφωση προς το σκεπτικό που παραθέτει τους ακριβείς λόγους της διαπιστωθείσας από τον δικαστή της Ένωσης ελλείψεως νομιμότητας έχει ως αντικείμενο μόνον να προσδιοριστεί η ακριβής έννοια αυτού που κρίθηκε με το διατακτικό. Το δεδικασμένο αιτιολογίας ακυρωτικής αποφάσεως δεν μπορεί να εφαρμοστεί στην περίπτωση προσώπων που δεν ήταν διάδικοι στη δίκη και έναντι των οποίων ουδέν κρίθηκε με την επίμαχη απόφαση. Υπό τις συνθήκες αυτές, καίτοι το άρθρο 266, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ επιβάλλει στο οικείο θεσμικό όργανο την υποχρέωση να φροντίσει ώστε η πράξη που θα αντικαταστήσει την ακυρωθείσα να μην εμφανίζει τις ίδιες παρατυπίες που προσδιόρισε η ακυρωτική απόφαση, η εν λόγω διάταξη δεν συνεπάγεται εντούτοις ότι το εν λόγω θεσμικό όργανο οφείλει, κατόπιν αιτήσεως των ενδιαφερομένων, να επανεξετάζει πανομοιότυπες ή παρεμφερείς αποφάσεις που φέρονται να εμφανίζουν την ίδια παρατυπία, και οι οποίες απευθύνονται σε άλλους αποδέκτες και όχι στον προσφεύγοντα-ενάγοντα (βλ. απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 1999, Επιτροπή κατά AssiDomän Kraft Products κ.λπ., C-310/97 P, EU:C:1999:407, σκέψεις 54 έως 56 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

49 Εν προκειμένω, οι προσφεύγοντες-ενάγοντες δεν ήταν διάδικοι της υποθέσεως επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 17ης Μαρτίου 2016, Vanhalewyn κατά ΕΥΕΔ (T-792/14 P, EU:T:2016:156). Κατά συνέπεια, δεν δύνανται να επικαλεστούν τη νομολογία που υπομνήσθηκε στη σκέψη 47 ανωτέρω για να θεμελιώσουν την ύπαρξη ηθικής βλάβης σχετικής με τη μη εκτέλεση της προαναφερθείσας αποφάσεως.

50 Αφετέρου, όσον αφορά την ηθική βλάβη των διαδίκων σε σχέση με την παρανομία της ακυρωθείσας πράξεως, κατά πάγια νομολογία, η ακύρωση στην οποία προβαίνει το Γενικό Δικαστήριο συνιστά, αφεαυτής, πρόσφορη και, κατ' αρχήν, επαρκή ικανοποίηση κάθε ηθικής βλάβης που θα μπορούσε να έχει υποστεί ο προσφεύγων-ενάγων (βλ. απόφαση της 18ης Σεπτεμβρίου 2015, Wahlström κατά Frontex, T-653/13 P, EU:T:2015:652, σκέψη 82 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

51 Ως εκ τούτου, το αίτημα των προσφευγόντων-εναγόντων περί επιδικάσεως χρηματικής ικανοποιήσεως λόγω ηθικής βλάβης απορρίπτεται.

Επί των δικαστικών εξόδων

52 Κατά το άρθρο 134, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι η ΕΥΕΔ ηττήθηκε ως προς τα βασικά αιτήματά της, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα συμφώνως προς το αίτημα των προσφευγόντων-εναγόντων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) Ακυρώνει την απόφαση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ) της 19ης Απριλίου 2016, περί μειώσεως, από 1ης Ιανουαρίου 2016, της αποζημιώσεως συνθηκών διαβιώσεως που καταβάλλεται στο προσωπικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης το οποίο είναι τοποθετημένο στην Αιθιοπία, από 30 σε 25 % του ποσού αναφοράς.

2) Απορρίπτει κατά τα λοιπά την προσφυγή-αγωγή.

3) Καταδικάζει την ΕΥΕΔ στα δικαστικά έξοδα.

Γρατσίας Labucka Ulloa Rubio

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 13 Απριλίου 2018.

(υπογραφές)