Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Femte Afdeling)

13. april 2018 *

»Personalesag – tjenestemænd – midlertidigt ansatte – kontraktansatte – løn – EU-Udenrigstjenestens ansatte, som gør tjeneste i et tredjeland – artikel 10 i bilag X til vedtægten – årlig evaluering af godtgørelsen for levevilkårene – afgørelse om nedsættelse af godtgørelsen for levevilkårene i Etiopien fra 30% til 25% – manglende vedtagelse af almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 10 i bilag X til vedtægten – ansvar – ikke-økonomisk skade«

I sag T-119/17,

Ruben Alba Aguilera, tjenestemand i Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten), Addis-Abeba (Etiopien), og de øvrige tjenestemænd og ansatte ved EU-Udenrigstjenesten, hvis navne fremgår af bilaget til denne dom [1], ved advokaterne S. Orlandi og T. Martin,

sagsøgere,

mod

Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) ved S. Marquardt og R. Spac, som befuldmægtigede, bistået af advokaterne M. Troncoso Ferrer, F.-M. Hislaire og S. Moya Izquierdo,

sagsøgt,

angående et søgsmål i henhold til artikel 270 TEUF med påstand dels om annullation af EU-Udenrigstjenestens afgørelse af 19. april 2016 om at nedsætte godtgørelsen for levevilkårene til ansatte ved Den Europæiske Union, der gør tjeneste i Etiopien, med virkning fra den 1. januar 2016, dels om erstatning for den ikke-økonomiske skade, som sagsøgerne hævder at have lidt,

har

RETTEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, D. Gratsias, og dommerne I. Labucka og I. Ulloa Rubio (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig M. Marescaux,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. december 2017,

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

1 – Listen over de øvrige tjenestemænd og ansatte ved EU-Udenrigstjenesten er kun vedlagt den version, der er meddelt parterne.

Dom

Retsforskrifter

1 Artikel 1b i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«) bestemmer bl.a., at »[m]edmindre andet er bestemt i denne vedtægt, sidestilles […] Tjenesten for EU's Optræden Udadtil […] med Den Europæiske Unions institutioner ved anvendelsen af denne vedtægt«.

2 Vedtægtens artikel 10 bestemmer:

»Der oprettes et vedtægtsudvalg, bestående af repræsentanter for Fællesskabernes institutioner og et lige så stort antal repræsentanter for disses Personaleudvalg. Proceduren for udnævnelse af medlemmer af Vedtægtsudvalget fastlægges efter fælles aftale mellem institutionernes ansættelsesmyndigheder.«

3 Vedtægtens artikel 110, stk. 1, fastlægger følgende:

»De almindelige bestemmelser til gennemførelse af denne vedtægt vedtages af ansættelsesmyndigheden i hver institution efter høring af Personaleudvalget og Vedtægtsudvalget.«

4 I vedtægtens bilag X fastsættes i artikel 1 særlige undtagelsesbestemmelser for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland.

5 Artikel 1 i bilag X til vedtægten har følgende ordlyd:

»I […] bilag [X] fastsættes særlige undtagelsesbestemmelser for [Den Europæiske Unions] tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland.

[…]

De almindelige gennemførelsesbestemmelser vedtages i overensstemmelse med artikel 110 i vedtægten.«

6 Artikel 8, stk. 1, i bilag X til vedtægten lyder:

»Ansættelsesmyndigheden kan undtagelsesvis ved en særlig, begrundet beslutning bevilge en tjenestemand hvileferie, dersom levevilkårene på tjenestestedet er specielt vanskelige. Ansættelsesmyndigheden fastsætter for hvert af disse steder, i hvilken by/hvilke byer en sådan ferie kan tilbringes.«

7 Artikel 10, stk. 1, i bilag X til vedtægten bestemmer:

»1. Der fastsættes en godtgørelse for levevilkårene, som afhængigt af det sted, hvor tjenestemanden gør tjeneste, udgør en procentdel af et referencebeløb. Dette referencebeløb består af den samlede grundløn, udlandstillæg, husstandstillæg og børnetilskud minus de obligatoriske fradrag i henhold til vedtægten eller gennemførelsesforordningerne hertil.

[…]

Ansættelsesmyndigheden kan beslutte at udbetale en supplerende præmie i tillæg til godtgørelsen for levevilkårene, hvis en tjenestemand har gjort tjeneste på mere end et sted, hvor vilkårene anses for vanskelige eller meget vanskelige. Den supplerende præmie må ikke overstige 5% af […] referencebeløb[et] […]«

8 Ved afgørelse af 3. december 2014 vedtog den administrerende generaldirektør for Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) retningslinjer for metoden for fastsættelse af godtgørelsen for levevilkårene og tildeling af hvileferie (herefter »afgørelsen af 3. december 2014«). Denne afgørelse, som blev vedtaget på grundlag af den afgørelse, som Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik vedtog den 17. december 2013 vedrørende godtgørelsen for levevilkårene og den supplerende godtgørelse, der er nævnt i artikel 10 i bilag X til vedtægten (herefter »afgørelsen af 17. december 2013«), trådte i kraft den 1. januar 2015.

Sagens faktiske omstændigheder

9 Sagsøgerne, Ruben Alba Aguilera og de øvrige personer, hvis navn fremgår af bilaget til denne dom, er tjenestemænd eller ansatte, der gør tjeneste ved Den Europæiske Unions delegation i Etiopien.

10 Den 19. april 2016 vedtog EU-Udenrigstjenestens generaldirektør for budget og forvaltning i henhold til artikel 10 i bilag X til vedtægten en afgørelse, hvorved han ændrede størrelsen af den godtgørelse for levevilkårene, der udbetales til ansatte, der gør tjeneste i tredjelande (herefter »den anfægtede afgørelse«). Ved denne afgørelse blev den sats for godtgørelsen for levevilkårene, der fandt anvendelse på Unionens ansatte, der gjorde tjeneste i Etiopien, nedsat fra 30% til 25% af referencebeløbet. Desuden følger det af den afgørelse om tildeling af hvileferie til tjenestemænd, midlertidigt ansatte og kontraktansatte, der gør tjeneste i et tredjeland, som EU-Udenrigstjenestens generaldirektør for budget og forvaltning vedtog samme dag, at hvileferie kun tildeles, hvis tjenestestedet anses for vanskeligt eller meget vanskeligt. Da den sats for godtgørelsen for levevilkårene, der fandt anvendelse på Unionens ansatte, der gjorde tjeneste i Etiopien, blev nedsat, mistede sagsøgerne tillige retten til hvileferie.

11 Mellem den 13. og den 18. juli 2016 indgav sagsøgerne i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2, hver en klage til ansættelsesmyndigheden eller kontraktindgåelsesmyndigheden over den anfægtede afgørelse.

12 Ved afgørelse af 9. november 2016 afslog ansættelsesmyndigheden og kontraktindgåelsesmyndigheden disse klager.

Retsforhandlinger og parternes påstande

13 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 20. februar 2017 har sagsøgerne anlagt den foreliggende sag.

14 EU-Udenrigstjenesten har indleveret svarskrift til Rettens Justitskontor den 15. maj 2017.

15 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 4. september 2017 har sagsøgernes advokater meddelt Retten, at Tanja Haller hævede sagen.

16 Ved kendelse af 25. september 2017 afsagt af formanden for Rettens Femte Afdeling blev Tanja Hallers navn slettet af listen over sagsøgere.

17 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

– Annullation af den anfægtede afgørelse, for så vidt som den pr. 1. januar 2016 nedsætter størrelsen af godtgørelsen for levevilkårene til ansatte, der gør tjeneste i Etiopien, fra 30% til 25% af referencebeløbet.

– EU-Udenrigstjenesten tilpligtes at betale sagsøgerne et fast beløb, hvis størrelse fastsættes af Retten efter ret og billighed, for det lidte ikke-økonomiske tab.

– EU-Udenrigstjenesten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

18 EU-Udenrigstjenesten har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

Om annullationspåstanden

19 Sagsøgerne har i det væsentlige gjort gældende, at den anfægtede afgørelse skal annulleres, da den er ulovlig.

20 Sagsøgerne har påberåbt sig tre anbringender til støtte for, at den anfægtede afgørelse er ulovlig. Det første anbringende vedrører tilsidesættelse af pligten til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser, det andet tilsidesættelse af artikel 10 i bilag X til vedtægten og det tredje et åbenbart urigtigt skøn.

21 Til støtte for det første anbringende har sagsøgerne anført, at EU-Udenrigstjenesten i henhold til artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten og i overensstemmelse med vedtægtens artikel 110 var forpligtet til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 10 i bilag X til vedtægten, inden EU-Udenrigstjenesten vedtog den anfægtede afgørelse.

22 I denne henseende har sagsøgerne gjort gældende, at forpligtelsen til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser inden iværksættelsen af artikel 10 i bilag X til vedtægten følger af dom af 17. marts 2016, Vanhalewyn mod EU-Udenrigstjenesten (T-792/14 P, EU:T:2016:156), og at EU-Udenrigstjenesten endnu ikke hverken har vedtaget sådanne almindelige gennemførelsesbestemmelser eller taget skridt hertil.

23 Desuden har sagsøgerne anført, at den omstændighed, at EU-Udenrigstjenesten har opstillet kriterier, der kan tjene som vejledning ved ændring af godtgørelsen for levevilkårene til ansatte, der gør tjeneste i et tredjeland, i interne retningslinjer, såsom afgørelsen af 17. december 2013 og afgørelsen af 3. december 2014, er irrelevant, da disse kriterier ikke er blevet fastsat i almindelige gennemførelsesbestemmelser.

24 Endelig har sagsøgerne gjort gældende, at EU-Udenrigstjenesten ikke kan påberåbe sig den omstændighed, at dom af 17. marts 2016, Vanhalewyn mod EU-Udenrigstjenesten (T-792/14 P, EU:T:2016:156), først blev afsagt den 17. marts 2016, hvilket er godt en måned før vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, da forpligtelsen til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til bilag X til vedtægten dels allerede var blevet fastslået i dom af 25. september 2014, Osorio m.fl. mod EU-Udenrigstjenesten (F-101/13, EU:F:2014:223), dels under alle omstændigheder er fastsat i dette bilags artikel 1, stk. 3.

25 EU-Udenrigstjenesten har ikke bestridt, at det fremgår af dom af 17. marts 2016, Vanhalewyn mod EU-Udenrigstjenesten (T-792/14 P, EU:T:2016:156), at den skulle vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 10 i bilag X til vedtægten, idet forpligtelsen i bilagets artikel 1, stk. 3, ligeledes omfatter bestemmelserne om godtgørelse for levevilkårene.

26 EU-Udenrigstjenesten har imidlertid gjort gældende, at de omstændigheder, der førte til dom af 17. marts 2016, Vanhalewyn mod EU-Udenrigstjenesten (T-792/14 P, EU:T:2016:156), er grundlæggende forskellige fra omstændighederne i den foreliggende sag. EU-Udenrigstjenesten har i denne forbindelse anført, at artikel 10 i bilag X til vedtægten i den sag, som gav anledning til dom af 17. marts 2016, Vanhalewyn mod EU-Udenrigstjenesten (T-792/14 P, EU:T:2016:156), var det eneste retsgrundlag, som EU-Udenrigstjenesten havde til rådighed, da den traf afgørelse om afskaffelse af godtgørelsen for levevilkårene til tjenestemænd og ansatte, der gjorde tjeneste ved EU's delegation i Mauritius. I nærværende sag blev to rammeforanstaltninger, nemlig afgørelsen af 17. december 2013 og afgørelsen af 3. december 2014, derimod vedtaget inden vedtagelsen af den anfægtede afgørelse og havde til formål at gøre EU-Udenrigstjenesten i stand til at tage godtgørelsen for levevilkårene op til den årlige vurdering, således som det kræves i artikel 10 i bilag X til vedtægten.

27 EU-Udenrigstjenesten er derfor af den opfattelse, at afgørelsen af 17. december 2013 og afgørelsen af 3. december 2014 udgør almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 10 i bilag X til vedtægten, som er blevet truffet i overensstemmelse med kravene i artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten, eller i det mindste kan sidestilles hermed, og på grundlag af de kriterier, som blev fastsat i dom af 17. marts 2016, Vanhalewyn mod EU-Udenrigstjenesten (T-792/14 P, EU:T:2016:156).

28 For det første fremgår det af retspraksis, at almindelige gennemførelsesbestemmelser som omhandlet i vedtægtens artikel 110 først og fremmest vedrører de gennemførelsesforanstaltninger, der udtrykkeligt er fastsat i visse specielle bestemmelser i vedtægten. I mangel af udtrykkelig angivelse gælder der kun undtagelsesvis en forpligtelse til at fastsætte gennemførelsesforanstaltninger, der er underlagt de formelle betingelser i vedtægens artikel 110, nemlig når vedtægtens bestemmelser mangler klarhed og præcision i en sådan grad, at de ikke kan anvendes uden at omfatte et skøn (jf. i denne retning dom af 9.7.1997, Echauz Brigaldi m.fl. mod Kommissionen, T-156/95, EU:T:1997:102, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

29 Følgelig er vedtagelsen af almindelige gennemførelsesbestemmelser obligatorisk i to tilfælde, når lovgiver udtrykkeligt bestemmer det, eller når det er påkrævet af selve karakteren af den bestemmelse, som skal anvendes.

30 Selv om artikel 10 i bilag X til vedtægten, der udgør retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse, ikke indeholder nogen udtrykkelig bestemmelse, der foreskriver vedtagelse af almindelige gennemførelsesbestemmelser, foreskriver artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten, der er indeholdt i dette bilags kapitel 1, som omhandler »Almindelige bestemmelser« om de særlige undtagelsesbestemmelser for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, derimod i det foreliggende tilfælde udtrykkeligt en sådan forpligtelse.

31 I denne henseende har bestemmelserne i artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten generel rækkevidde, og de almindelige gennemførelsesbestemmelser, som vedtægten fastsætter vedtagelse af, vedrører hele vedtægtens bilag X, herunder de bestemmelser, der regulerer tildelingen af godtgørelsen for levevilkår i artikel 10 i bilag X til vedtægten. Følgelig har en EU-institution, der gennemfører disse bestemmelser, pligt til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 10 i bilag X til vedtægten i overensstemmelse med nævnte bilags artikel 1, stk. 3.

32 Forpligtelsen i artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser inden vedtagelsen af en afgørelse om ændring af størrelsen af godtgørelsen for levevilkårene til ansatte, der gør tjeneste i et tredjeland, skyldes den omstændighed, at artikel 10 i bilag X til vedtægten indrømmer ansættelsesmyndigheden et særligt vidt skøn med hensyn til bestemmelse af levevilkårene i tredjelande. Med denne forpligtelse har lovgiver for det første ønsket, at kriterierne for denne fastlæggelse fastsættes i henhold til proceduren for vedtagelse af de almindelige gennemførelsesbestemmelser, der er beskrevet i vedtægtens artikel 110, stk. 1, der giver ansættelsesmyndigheden mulighed for at blive oplyst om relevante parametre ved at høre sit personaleudvalg og ved at indhente udtalelse fra Vedtægtsudvalget. For det andet har lovgiver ønsket,

at disse kriterier fastsættes abstrakt og uafhængigt af enhver procedure, der i et konkret tilfælde har til formål at ændre størrelsen af godtgørelsen for levevilkårene til ansatte, der gør tjeneste i et tredjeland, med henblik på at undgå en risiko for, at valget af kriterier påvirkes af det resultat, som administrationen eventuelt ønsker (jf. i denne retning dom af 17.3.2016, Vanhalewyn mod EU-Udenrigstjenesten, T-792/14 P, EU:T:2016:156, præmis 32).

33 Under disse omstændigheder kan artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten ikke betragtes således, at bestemmelsen alene indeholder en simpel formel betingelse, som skal overholdes af en afgørelse om ændring af størrelsen af godtgørelsen for levevilkårene til ansatte, der gør tjeneste i et tredjeland, såsom den anfægtede afgørelse. Bestemmelsen fastsætter i stedet, at den forudgående vedtagelse af de almindelige gennemførelsesbestemmelser efter proceduren i vedtægtens artikel 110, stk. 1, er en forudsætning for, at en afgørelse som den anfægtede afgørelse lovligt kan træffes (jf. i denne retning dom af 17.3.2016, Vanhalewyn mod EU-Udenrigstjenesten, T-792/14 P, EU:T:2016:156, præmis 33).

34 Det skal indledningsvis konstateres, at EU-Udenrigstjenesten, der i forhold til sine ansatte handler som institution i vedtægtens forstand, stadig ikke har vedtaget almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 10 i bilag X til vedtægten i henhold til vedtægtens artikel 110.

35 I den foreliggende sag kan afgørelsen af 17. december 2013 og afgørelsen af 3. december 2014 for det første ikke betragtes som gennemførelsesbestemmelser som omhandlet i artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten. Ved vedtagelsen af simple interne retningslinjer såsom disse afgørelser behøver institutionerne ikke overholde formkravene i vedtægtens artikel 110 og bl.a. indhente en udtalelse fra Vedtægtsudvalget og høre personaleudvalget i den institution, som er berørt af teksten. Derimod bestemmer vedtægtens artikel 110, at en institution ikke kan vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser uden at overholde begge krav om at høre sit personaleudvalg og at indhente en udtalelse fra Vedtægtsudvalget.

36 Endvidere har EU-Udenrigstjenesten under retsmødet fremført det argument, at afgørelsen af 17. december 2013 og afgørelsen af 3. december 2014 ikke kræver indhentelse af en udtalelse fra Vedtægtsudvalget for at udgøre almindelige gennemførelsesbestemmelser, idet disse afgørelser kun skulle finde anvendelse på ansatte, der gør tjeneste i Unionens delegationer i tredjelande. Eftersom det er tjenestemænd og ansatte ved EU-Udenrigstjenesten eller Kommissionen, som gør tjeneste i tredjelande, er det ifølge EU-Udenrigstjenesten alene nødvendigt at høre EU-Udenrigstjenestens personaleudvalg og Kommissionens personaleudvalg.

37 I denne henseende bemærkes, at en sådan fortolkning ikke kan tiltrædes, da EU-lovgiver i vedtægtens artikel 110 udtrykkeligt har fastsat en præceptiv bestemmelse, som klart sondrer mellem ansættelsesmyndighedens eller kontraktindgåelsesmyndighedens forpligtelse til at høre den pågældende institutions personaleudvalg og deres forpligtelse til at indhente en udtalelse fra et paritetisk organ, der består af repræsentanter fra administrationerne og personalet i samtlige institutioner, nemlig Vedtægtsudvalget. Vedtægtens artikel 110 tillægger nemlig Vedtægtsudvalget kompetence til at afgive udtalelse vedrørende samtlige almindelige gennemførelsesbestemmelser, hvilket nødvendigvis indebærer, at denne udtalelse skal kunne påvirke ansættelsesmyndighedens eller kontraktindgåelsesmyndighedens afgørelse. En formodning om, at afgørelsen af 17. december 2013 og afgørelsen af 3. december 2014 nødvendigvis ville have været de samme, hvis de var blevet vedtaget efter Vedtægtsudvalgets udtalelse, er ensbetydende med, at forpligtelsen til at indhente en udtalelse fra dette udvalg berøves sit indhold, da udvalget skal kunne udtale sig om kriterierne for administrationens udøvelse af sine vide skønsbeføjelser, når den ændrer størrelsen af godtgørelsen for levevilkårene. Vedtægtsudvalgets udtalelse er derfor nødvendig for at sikre, at gennemførelsesforanstaltninger til vedtægten, som træffes af de forskellige institutioner, er sammenhængende og overholder princippet om vedtægtens enhedskarakter.

38 Det skal endelig fastslås, at en udtalelse fra et eksternt og interinstitutionelt organ som Vedtægtsudvalget er nødvendig for at sikre, at kriterierne til bestemmelse af levevilkårene i tredjelande fastsættes abstrakt og uafhængigt af enhver procedure, der har til formål at ændre størrelsen af godtgørelsen for levevilkårene, med henblik på at undgå, at valget af disse kriterier påvirkes af det resultat, som administrationen eventuelt ønsker. Dette gælder så meget desto mere, som visse kriterier i artikel 3 i afgørelsen af 3. december 2014, såsom »generelle politiske mål«, »rekrutteringsproblemer« og »forventet indvirkning på budgettet«, der kan tages i betragtning i den sidste fase til bestemmelse af godtgørelsen for levevilkårene, er kriterier, som vedrører samtlige institutioner og ikke kun EU-Udenrigstjenesten.

39 I betragtning af EU-Udenrigstjenestens forpligtelse til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 10 i bilag X til vedtægten er den omstændighed, at ansættelsesmyndigheden eller kontraktindgåelsesmyndigheden i afgørelsen af 17. december 2013 og afgørelsen af 3. december 2014 har fastsat kriterier, som skal tjene som vejledning for dens skøn i forbindelse med ændringen af godtgørelsen for levevilkårene til ansatte, der gør tjeneste i tredjelande, derfor uden betydning, eftersom disse afgørelser ikke udgør almindelige gennemførelsesbestemmelser som omhandlet i vedtægtens artikel 110, da de ikke er blevet vedtaget efter proceduren i denne artikel.

40 Hvad dernæst angår EU-Udenrigstjenestens argument, hvorefter dom af 17. marts 2016, Vanhalewyn mod EU-Udenrigstjenesten (T-792/14 P, EU:T:2016:156), kun blev afsagt en måned inden vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, bemærkes, at forpligtelsen til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser er fastsat i artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten. I øvrigt har Retten i præmis 33 i dom af 17. marts 2016, Vanhalewyn mod EU-Udenrigstjenesten (T-792/14 P, EU:T:2016:156), foretaget en fortolkning af bestemmelserne i vedtægtens artikel 110, stk. 1, og artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten, som i nødvendigt omfang belyser og præciserer deres betydning og rækkevidde og bl.a. angiver, hvorledes de skal forstås og anvendes, henholdsvis burde have været forstået og anvendt, fra deres ikrafttræden (jf. i denne retning dom af 12.7.2011, Kommissionen mod Q, T-80/09 P, EU:T:2011:347, præmis 164 og den deri nævnte retspraksis).

41 Desuden har EU-Udenrigstjenesten ikke påberåbt sig nogen særlig omstændighed, som kunne være til hinder for, at Udenrigstjenesten drager alle konsekvenser af dom af 17. marts 2016, Vanhalewyn mod EU-Udenrigstjenesten (T-792/14 P, EU:T:2016:156), inden vedtagelsen af den anfægtede afgørelse ved i givet fald at udsætte vedtagelsen af denne afgørelse.

42 Under disse omstændigheder er der intet, som kan begrunde EU-Udenrigstjenestens forsinkelse med at opfylde sin forpligtelse til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til hele bilag X til vedtægten.

43 Det følger af de ovenstående betragtninger, at EU-Udenrigstjenesten har tilsidesat sin forpligtelse til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 10 i bilag X til vedtægten.

44 Den anfægtede afgørelse skal derfor annulleres, uden at det er fornødent at undersøge sagsøgernes øvrige anbringender, for så vidt som den nedsætter godtgørelsen for levevilkårene til ansatte ved Den Europæiske Union, der gør tjeneste i Etiopien, med virkning fra den 1. januar 2016.

Påstanden om erstatning

45 Sagsøgerne har gjort gældende, at de har lidt en ikke-økonomisk skade, idet EU-Udenrigstjenesten ikke har opfyldt dom af 17. marts 2016, Vanhalewyn mod EU-Udenrigstjenesten (T-792/14 P, EU:T:2016:156), angående forpligtelsen til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser.

Sagsøgerne har i den forbindelse nedlagt påstand om, at EU-Udenrigstjenesten tilpligtes at betale dem et fast beløb, hvis størrelse fastsættes af Retten efter ret og billighed, for det ikke-økonomiske tab, som de har lidt.

46 EU-Udenrigstjenesten har nedlagt påstand om, at erstatningspåstanden forkastes.

47 Hvad angår retsvirkningerne erga omnes af en annullationsdom er det i denne forbindelse på den ene side fast praksis, at manglende opfyldelse af en annullationsdom udgør en tilsidesættelse af den tillid, som enhver borger skal have til Unionens retssystem, bl.a. baseret på en respekt for de afgørelser, der træffes af Unionens retsinstanser, og i sig selv, uafhængigt af enhver økonomisk skade, som kan følge heraf, medfører en ikke-økonomisk skade for den part, som fik medhold ved dommen (dom af 12.12.2000, Hautem mod EIB, T-11/00, EU:T:2000:295, præmis 51, og af 15.10.2008, Camar mod Kommissionen, T-457/04 og T-223/05, ikke trykt i Sml., EU:T:2008:439, præmis 60).

48 Det er imidlertid ligeledes fast retspraksis, at selv om den absolutte retskraft, som en dom om annullation fra en af Unionens retsinstanser har, knytter sig til såvel dommens konklusion som de præmisser, der udgør det nødvendige grundlag herfor, kan den ikke medføre annullation af en retsakt, der er behæftet med samme ugyldighedsgrund, men ikke er indbragt for Den Europæiske Unions retsinstanser til prøvelse. Formålet med at tage hensyn til de præmisser, som angiver grundene til den ulovlighed, som Unionens retsinstanser har fastslået, er nemlig udelukkende at afgøre, hvad domskonklusionen helt nøjagtigt går ud på. En præmis i en dom om annullation kan ikke have retskraft for personer, der ikke var part i sagen, og over for hvem dommen derfor ikke kan have afgjort noget som helst. Selv om artikel 266, stk. 1, TEUF pålægger den berørte institution at undgå, at enhver retsakt, der skal træde i stedet for den annullerede retsakt, er behæftet med de samme ugyldighedsgrunde som dem, der er fastslået i dommen om annullation, indebærer bestemmelsen under disse omstændigheder derimod ikke, at institutionen på de berørte parters anmodning skal foretage en fornyet undersøgelse af identiske eller lignende beslutninger, der hævdes at være ugyldige af samme grund, og som er rettet til andre adressater end sagsøgeren (jf. dom af 14.9.1999, Kommissionen mod AssiDomän Kraft Products m.fl., C-310/97 P, EU:C:1999:407, præmis 54-56 og den deri nævnte retspraksis).

49 Sagsøgerne i den foreliggende sag var ikke parter i den sag, som gav anledning til dom af 17. marts 2016, Vanhalewyn mod EU-Udenrigstjenesten (T-792/14 P, EU:T:2016:156). Derfor kan de ikke gøre den i præmis 47 ovenfor nævnte retspraksis gældende for at påberåbe sig en ikke-økonomisk skade som følge af den manglende opfyldelse af denne dom.

50 Hvad angår parternes ikke-økonomiske skade, som er forbundet med den annullerede retsakts ulovlighed, udgør en afgørelse fra Retten om annullation på den anden side i sig selv en passende og i princippet tilstrækkelig erstatning af hele den ikke-økonomiske skade, som sagsøgeren har lidt (jf. dom af 18.9.2015, Wahlström mod Frontex, T-653/13 P, EU:T:2015:652, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).

51 Sagsøgernes påstand om erstatning skal derfor afvises.

Sagsomkostninger

52 Ifølge Rettens procesreglements artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da EU-Udenrigstjenesten i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med sagsøgernes påstand.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Afdeling):

1) Tjenesten for EU's Optræden Udadtils (EU-Udenrigstjenesten) afgørelse af 19. april 2016 om at nedsætte godtgørelsen for levevilkårene til ansatte ved Den Europæiske Union, der gør tjeneste i Etiopien, fra 30% til 25% af referencebeløbet med virkning fra den 1. januar 2016 annulleres.

2) I øvrigt frifindes EU-Udenrigstjenesten.

3) EU-Udenrigstjenesten betaler sagsomkostningerne.

Gratsias Labucka Ulloa Rubio

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. april 2018.

E. Coulon
Justitssekretær

D. Gratsias
Afdelingsformand