Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Femte Afdeling)

14. december 2017 *

»Personalesag – tjenestemænd – ansatte – løn – EEAS' ansatte, der gør tjeneste i et tredjeland – artikel 10 i bilag X til vedtægten for tjenestemænd – årlig evaluering af godtgørelsen for levevilkårene – afgørelse om nedsættelse af godtgørelsen for levevilkårene i Ghana fra 25% til 20% – ulovlighedsindsigelse«

I sag T-575/16,

David Martinez De Prins, tjenestemand ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Accra (Ghana), og de øvrige tjenestemænd og ansatte ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, hvis navne fremgår af bilaget til denne dom, ved advokaterne N. de Montigny og J.-N. Louis,

sagsøgere,

mod

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

sagsøgt,

angående et søgsmål anlagt i medfør af artikel 270 TEUF med påstand om annullation af sagsøgernes lønsedler for marts 2015 og af deres efterfølgende lønsedler, for så vidt som EEAS' afgørelse af 23. februar 2015 om at nedsætte godtgørelsen for levevilkårene til ansatte ved Den Europæiske Union, der gør tjeneste i Ghana, med virkning fra den 1. januar 2015, er anvendt på disse lønsedler,

har

RETTEN (Femte Afdeling),

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

justitssekretær: fuldmægtig X. Lopez Bancalari,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 27. april 2017,

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

Dom

Retsforskrifter

1 Bilag X til vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union, i den affattelse, der gik forud for ikrafttrædelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 1023/2013 af 22. oktober 2013 om ændring af vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Den Europæiske Union (EUT 2013, L 287, s. 15), dvs. den affattelse, der var gældende på tidspunktet for tvisten (herefter »vedtægten), fastsætter i henhold til bilagets artikel 1 særlige undtagelsesbestemmelser for tjenestemænd ved Den Europæiske Union, der gør tjeneste i et tredjeland.

2 Artikel 10 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.

[…]

Der tages hensyn til følgende parametre ved fastsættelsen af godtgørelsen for levevilkårene:

– sundheds- og hospitalsforhold

– sikkerhedsforhold

– klimaforhold,

disse tre parametre korrigeres med koefficienten 1[,]

– grad af isolering

– andre lokale forhold,

disse to parametre korrigeres med koefficienten 0,5.

[…]

Godtgørelsen for levevilkårene, der fastsættes for hvert tjenestested, tages op til vurdering hvert år og revideres i givet fald af ansættelsesmyndigheden efter udtalelse fra Personaleudvalget.

[…]«

3 Artikel 1 i 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«), bestemmer:

»[Ansættelsesmyndigheden] foretager en evaluering af de parametre, der er nævnt i artikel 10, stk. 1, i bilag X til vedtægten, og kan bl.a. basere sig på oplysninger, der tilvejebringes af pålidelige internationale, offentlige eller private kilder, medlemsstater, Unionens delegationer og tjenester under Unionens institutioner og organer.«

4 Artikel 2, stk. 1, i afgørelsen af 17. december 2013 bestemmer:

»Efter udtalelse fra personaleudvalget for T[jenesten for EU's Optræden Udadtil] og Kommissionen fastsætter [ansættelsesmyndigheden] med virkning fra den 1. januar hvert år procentdelen af godtgørelsen for levevilkårene for hvert tjenestested. […]«

5 Artikel 7 i afgørelsen af 17. december 2013 har følgende ordlyd:

»[Ansættelsesmyndigheden] fastsætter den procentdel, der er nævnt i artikel 2, for samtlige tjenestesteder på grundlag af de i artikel 1 nævnte oplysninger, som den har til rådighed.

De parametre, der tages hensyn til ved fastsættelsen af godtgørelsen for levevilkårene, er bl.a. følgende:

– sundheds- og hospitalsforhold

– sikkerhedsforhold

– klimaforhold

– grad af isolering

– andre lokale leveforhold.

[Ansættelsesmyndigheden] fastsætter for hvert parameter en genegrad i form af et pointtal. Disse oplysninger overføres til en sammenligningstabel, der følger af den endelige beregning, som afspejler den procentdel, der er tildelt som godtgørelse for levevilkårene. Den anvendte metode beskrives i retningslinjer, der vedtages af T[jenesten for EU's Optræden Udadtil] og de ansvarlige tjenestegrene i Kommissionen efter høring af den tekniske gruppe [for godtgørelsen for levevilkårene].

Den tekniske gruppe [for godtgørelsen for levevilkårene] er en rådgivende ad hoc-gruppe, hvis medlemmer udgøres af administrativt personale og ansatte ved T[jenesten for EU's Optræden Udadtil] og af ansatte ved Kommissionen. Personalerepræsentanterne vælges af personaleudvalget ved deres institution. Den tekniske gruppe [for godtgørelsen for levevilkårene] udtaler sig i form af henstillinger efter anmodning fra [ansættelsesmyndigheden]. Denne gruppe skal bl.a. høres om de afgørelser, der er nævnt i artikel 2, stk. 1 og 3.«

6 Ved afgørelse af 3. december 2014 vedtog EEAS' administrerende direktør retningslinjer for metoden for fastsættelse af godtgørelsen for levevilkårene og tildeling af hvileferie (herefter »retningslinjerne«). Denne afgørelse, der blev vedtaget på grundlag af afgørelsen af 17. december 2013, trådte i kraft den 1. januar 2015.

7 De parametre, der ifølge afgørelsen af 17. december 2013 skal tages hensyn til ved fastsættelsen af godtgørelsen for levevilkårene, er gentaget og finder anvendelse i retningslinjerne. Disse retningslinjers artikel 1 har nærmere bestemt følgende indhold:

»1. [Ansættelsesmyndigheden] tager ved fastsættelsen af procentdelen for godtgørelsen for levevilkårene for hvert tjenestested hensyn til følgende parametre:

– sundheds- og hospitalsforhold

– sikkerhedsforhold

– klimaforhold

– grad af isolering

– andre lokale leveforhold.

2. Der foretages en evaluering af hvert enkelt af disse parametre, og der tildeles følgende point:

– 1 i de tilfælde, hvor levevilkårene svarer til dem, der forekommer i Den Europæiske Union

– 2 i de tilfælde, hvor levevilkårene er noget vanskeligere end dem, der forekommer i Den Europæiske Union

– 3 i de tilfælde, hvor levevilkårene er vanskeligere end dem, der forekommer i Den Europæiske Union

– 4 i de tilfælde, hvor levevilkårene er meget vanskeligere end dem, der forekommer i Den Europæiske Union

– 5 i de tilfælde, hvor levevilkårene er særdeles meget vanskeligere end dem, der forekommer i Den Europæiske Union.

[…]«

8 Retningslinjernes artikel 2 har følgende ordlyd:

»1. Sundheds- og hospitalsforhold

Pointtallet for [parametret] »[s]undheds- og hospitalsforhold« fastsættes på grundlag af det sammenlignende »helbredskort«, som »International SOS« udfærdiger, og i givet fald [på grundlag af] andre oplysninger, der tilvejebringes af pålidelige internationale, offentlige eller private kilder.

2. Sikkerhedsforhold

Pointtallet for [parametret] »[s]ikkerhedsforhold« fastsættes på grundlag af oplysninger fra »Country Threat Assesment« (CTA), der administreres af institutionernes sikkerhedstjenester, og i givet fald [på grundlag af] andre oplysninger, der tilvejebringes af pålidelige internationale, offentlige eller private kilder.

3. Klimaforhold

Pointtallet for [parametret] »[k]limaforhold« fastsættes på grundlag af oplysninger fra Den Meteorologiske Verdensorganisation og i givet fald [på grundlag af] andre oplysninger, der tilvejebringes af pålidelige internationale, offentlige eller private kilder.

4. Grad af isolering

Pointtallet for [parametret] »[g]rad af isolering« fastsættes på grundlag af oplysninger fra delegationerne som svar på et spørgeskema og i givet fald [på grundlag af] andre oplysninger, der tilvejebringes af pålidelige internationale, offentlige eller private kilder.

5. Andre lokale leveforhold

Pointtallet for [parametret] »[a]ndre lokale leveforhold« fastsættes på grundlag af oplysninger fra delegationerne som svar på et spørgeskema og i givet fald [på grundlag af] andre oplysninger, der tilvejebringes af pålidelige internationale, offentlige eller private kilder.«

9 Retningslinjernes artikel 3 bestemmer:

»Landeevalueringen foretages i tre trin:

1. Den første evaluering foretages for hvert enkelt land på administrativt niveau (MDR.C6, MDR.B1 og DEVCO.R4).

2. Den mellemliggende evaluering: Der foretages en kontrol af den første evaluering med henblik på at sikre den regionale sammenhæng og foretage en sammenligning med tilsvarende lande (MDR.C6 og DEVCO.R4 sammen med tjenestegrenene ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil og Kommissionens geografiske tjenestegrene).

3. Der foretages en endelig evaluering og sammenligning med oplysninger fra medlemsstaterne, og delegationernes ledelse høres.

Trin 1: første evaluering.

De administrative tjenestegrene forbereder en indledende evaluering for hvert enkelt parameter og tildeler et pointtal mellem 1 og 5 i overensstemmelse med den ordning, der er beskrevet i artikel 2. Resultaterne indsættes i en sammenligningstabel, og der foretages en beregning af indvirkningen på budgettet.

Trin 2: kontrol af, om evalueringen har regional sammenhæng, og sammenligning med tilsvarende lande.

Ved den regionale evaluering tages hensyn til regionale ligheder og forskelligheder, isoleringsfaktorer og lokale betingelser, der kan sammenlignes inden for regionen. De geografiske tjenestegrene foretager en vurdering af, om resultatet af trin 1 forekommer passende ud fra en regional betragtning. Under dette trin i proceduren foretages på tilsvarende vis en kontrol af resultaterne for sammenlignelige lande (sammenlignelige med hensyn til udviklingsniveau, vækstlande, OECD-lande, små territorier og øer).

Der udfærdiges en rapport, som indeholder en konklusion vedrørende det andet trin, herunder et sammendrag af de udtalelser, der er modtaget, og en beregning af indvirkningen på budgettet.

Trin 3: endelig evaluering.

EUDEL-delegationernes ledelse får i forbindelse med den endelige evaluering adgang til de foreløbige resultater af trin 1 og trin 2. På dette trin i proceduren foretager EUDEL en sammenlignende analyse og udfærdiger den endelige evaluering […]

Den endelige evaluering gør det muligt at justere pointtallet. Der udarbejdes en endelig rapport, som indeholder en beskrivelse af proceduren og konklusionerne, herunder en begrundelse for de pointtal, der måtte være blevet justeret, og en beregning af indvirkningen på budgettet.«

10 Retningslinjernes artikel 4 er affattet som følger:

»I henhold til artikel 7 i afgørelse HR DEC(2013) 013 af 17. december 2013 om godtgørelsen for levevilkårene og den supplerende godtgørelse fra Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik skal den tekniske gruppe [for godtgørelsen for levevilkårene] høres.

[Ansættelsesmyndigheden] fastsætter godtgørelsen for levevilkårene for hvert tjenestested.«

Sagens faktiske omstændigheder

11 Sagsøgerne, David Martinez De Prins 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 Ghana (herefter »delegationen i Ghana«).

12 Den 23. februar 2015 vedtog den administrerende direktør for Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EEAS) i henhold til artikel 10 i bilag X til vedtægten en afgørelse, hvorved han reviderede størrelsen af den godtgørelse for levevilkårene, der udbetales til ansatte, der gør tjeneste i tredjelande (herefter »afgørelsen af 23. februar 2015«). Ved denne afgørelse blev den sats for godtgørelsen for levevilkårene, der fandt anvendelse på Unionens ansatte, der gjorde tjeneste i Ghana, nedsat fra 25% til 20% af referencebeløbet.

13 EEAS anvendte for første gang afgørelsen af 23. februar 2015 i forbindelse med udfærdigelsen af sagsøgernes lønsedler for marts 2015, idet der blev foretaget en nedsættelse af godtgørelsen for levevilkårene med tilbagevirkende kraft for januar og februar 2015.

14 Sagsøgerne indgav i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2, den 21. maj 2015 en klage til ansættelsesmyndigheden over afgørelsen af 23. februar 2015, således som denne afgørelse var konkretiseret i deres lønsedler for marts 2015.

15 Ved afgørelse af 15. september 2015 afslog ansættelsesmyndigheden denne klage.

16 Sagsøgerne har, uden at dette er blevet modsagt af EEAS, oplyst, at de ikke fik kendskab til afgørelsen af 15. september 2015, før den 17. december 2015.

Retsforhandlinger og parternes påstande

17 Ved stævning indleveret til Retten for EU-Personalesagers Justitskontor den 28. december 2015 har sagsøgerne anlagt dette søgsmål. Sagen blev registreret under sagsnummer F-153/15.

18 Den 23. marts 2016 har EEAS indgivet svarskrift til Personalerettens Justitskontor.

19 Under anvendelse af artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2016/1192 af 6. juli 2016 om overførsel til Retten af kompetencen til som første instans at afgøre tvister mellem Den Europæiske Union og dens ansatte (EUT 2016, L 200, s. 137) er den foreliggende sag blevet overført til Retten i den stand, som den befandt sig i den 31. august 2016. Sagen er blevet registreret under sagsnummer T-575/16.

20 Ved skrivelse fra Retten af 22. marts 2017 blev EEAS opfordret til at efterkomme foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, som Retten havde vedtaget i henhold til artikel 89, stk. 3, litra a) og d), og artikel 90, stk. 1, i Rettens procesreglement. EEAS har besvaret det af Retten stillede spørgsmål og har fremlagt de ønskede dokumenter inden for den fastsatte frist.

21 Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 27. april 2017.

22 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

– »Det fastslås, at afgørelsen af 23. februar 2015 ikke finder anvendelse, for så vidt som denne afgørelse nedsætter godtgørelsen for levevilkårene for Den Europæiske Unions ansatte, der gør tjeneste ved delegationen i Ghana, med virkning fra den 1. januar 2015«.

– Sagsøgernes lønsedler for marts 2015 og samtlige efterfølgende lønsedler annulleres, for så vidt som afgørelsen af 23. februar 2015 er anvendt på disse lønsedler.

– EEAS tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

23 EEAS har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

24 Ved kendelse af 19. maj 2017 har formanden for Rettens Femte Afdeling besluttet at genåbne den mundtlige forhandling og har, som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, anmodet EEAS om at fremlægge visse dokumenter. EEAS har efterkommet denne anmodning fra Retten og har fremlagt de ønskede dokumenter inden for den fastsatte frist.

Retlige bemærkninger

Tvistens genstand

25 Sagsøgerne har med den første påstand anmodet Retten om at »fastslå, at afgørelsen af 23. februar 2015 ikke finder anvendelse, for så vidt som denne afgørelse nedsætter godtgørelsen for levevilkårene for Den Europæiske Unions ansatte, der gør tjeneste ved delegationen i Ghana, med virkning fra den 1. januar 2015«.

26 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at artikel 277 TEUF er udtryk for et almindeligt princip, hvorefter hver part i en retssag med henblik på at opnå annullation af en retsakt, som vedkommende kan anfægte ved et søgsmål, er berettiget til at fremsætte indsigelse og derved anfægte gyldigheden af en tidligere retsakt fra en EU-institution, som er hjemmel for den anfægtede retsakt, også selv om parten ikke var beføjet til i henhold til artikel 263 TEUF at anlægge direkte søgsmål til prøvelse af en sådan retsakt, hvis virkninger parten således er omfattet af, uden at have været i stand til at påstå den annulleret. Hjemmelen i artikel 277 TEUF til at påberåbe sig, at en forordning eller en generel retsakt, der danner grundlag for den anfægtede gennemførelsesforanstaltning, ikke kan finde anvendelse, udgør således ikke en selvstændig ret, og den kan kun udøves under en verserende retssag. Såfremt der ikke er adgang til at anlægge et selvstændigt søgsmål, kan nævnte artikel 277 TEUF ikke påberåbes (jf. dom af 27.10.2016, ECB mod Cerafogli, T-787/14 P, EU:T:2016:633, præmis 42 og 43 og den deri nævnte retspraksis).

27 I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, at sagsøgerne med den anden påstand har anmodet om annullation af deres lønsedler for marts 2015 og af samtlige efterfølgende lønsedler, for så vidt som afgørelsen af 23. februar 2015 er anvendt på disse lønsedler. Søgsmålets anbringender omhandler endvidere den omstændighed, at den sidstnævnte afgørelse er ulovlig. Som sagsøgerne i øvrigt bekræftede under retsmødet, skal sagsøgerne med den første påstand derfor anses for at have fremsat en ulovlighedsindsigelse som omhandlet i artikel 277 TEUF mod afgørelsen af 23. februar 2015, der er en general retsakt, til støtte for deres anden påstand, der vedrører annullation af de individuelle afgørelser, hvorved den nævnte retsakt er gennemført.

28 Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at denne ulovlighedsindsigelse kun kan antages til realitetsbehandling, såfremt sagsøgerne har ret til at påstå disse individuelle afgørelser annulleret, hvilket vil blive undersøgt nedenfor.

29 Sagsøgerne har med deres anden påstand anmodet Retten om at annullere deres lønsedler for marts 2015 og samtlige efterfølgende lønsedler, for så vidt som afgørelsen af 23. februar 2015 er anvendt på disse lønsedler.

30 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at forekomsten af en bebyrdende akt som omhandlet i vedtægtens artikel 90, stk. 2, og artikel 91, stk. 1, er en ufravigelig betingelse for, at et søgsmål anlagt af nuværende og pensionerede tjenestemænd mod deres institution kan antages til realitetsbehandling. Det fremgår af fast retspraksis, at kun foranstaltninger med bindende retsvirkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser direkte og umiddelbart ved væsentligt at ændre hans retsstilling, udgør akter, som kan være genstand for et søgsmål, efter at der er indgivet en klage, således som det kræves i vedtægtens artikel 91 (dom af 14.2.1989, Bossi mod Kommissionen, 346/87, EU:C:1989:59, præmis 23, af 18.9.2008, Angé Serrano m.fl. mod Parlamentet, T-47/05, EU:T:2008:384, præmis 61, og af 16.7.2015, EJ m.fl. mod Kommissionen, F-112/14, EU:F:2015:90, præmis 40).

31 Lønsedler såsom de i det foreliggende tilfælde anfægtede kan udgøre bebyrdende retsakter og kan som sådanne være genstand for klager og eventuelt søgsmål (kendelse af 20.3.2014, Michel mod Kommissionen, F-44/13, EU:F:2014:40, præmis 49, og af 23.4.2015, Bensai mod Kommissionen, F-131/14, EU:F:2015:34, præmis 34).

32 Det forholder sig således, når en afgørelse, som har et rent økonomisk formål, som følge af sin karakter kan afspejles ved en sådan lønseddel eller pensionsopgørelse. I dette tilfælde bevirker fremsendelsen af den månedlige lønseddel eller pensionsopgørelse, at de klage- og søgsmålsfrister, der er fastsat i henholdsvis vedtægtens artikel 90, stk. 2, og artikel 91, stk. 3, til prøvelse af en administrativ afgørelse, begynder at løbe, såfremt eksistensen og rækkevidden af denne afgørelse klart og for første gang fremgår af den nævnte lønseddel eller pensionsopgørelse (jf. dom af 5.2.2016, Barnett og Mogensen mod Kommissionen, F-56/15, EU:F:2016:11, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

33 Dette er bl.a. tilfældet i de tilfælde, hvor de rettigheder, der berøres efter f.eks. en ændring af en generel retsakt i det væsentlige eller udelukkende er af økonomisk karakter. I et sådant tilfælde kan en afskaffelse af en betaling eller en nedsættelse af dennes størrelse, som i begge tilfælde fremgår af lønsedlen eller pensionsopgørelsen efter denne ændring, nemlig kun følge af den kompetente tjenestegrens afgørelse om at anvende den pågældende generelle retsakt på den pågældende tjenestemand eller pensionerede tjenestemand (dom af 23.4.2008, Pickering mod Kommissionen, F-103/05, EU:F:2008:45, præmis 74; jf. ligeledes dom af 5.2.2016, Barnett og Mogensen mod Kommissionen, F-56/15, EU:F:2016:11, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

34 En lønseddel eller en pensionsopgørelse har imidlertid efter sin art og sit formål ikke karakter af en bebyrdende retsakt, når den kun er det økonomiske udtryk for rækkevidden af tidligere retlige afgørelser vedrørende tjenestemandens eller den pensionerede tjenestemands administrative situation (dom af 23.4.2008, Pickering mod Kommissionen, F-103/05, EU:F:2008:45, præmis 72), eller, med andre ord, når den kun er en ren bekræftelse af disse tidligere administrative afgørelser (jf. i denne retning dom af 4.9.2008, Lafili mod Kommissionen, F-22/07, EU:F:2008:104, præmis 33).

35 Selv om en afgørelse, der har et rent økonomisk formål, ifølge den retspraksis, der er nævnt i præmis 32 og 33 ovenfor, klart og for første gang fremgår af en lønseddel, har karakter af en anfægtelig retsakt, udgør de efterfølgende lønsedler alene en bekræftelse af den nævnte afgørelse og kan ikke gøres til genstand for annullationssøgsmål (jf. dom af 11.12.2007, Sack mod Kommissionen, T-66/05, EU:T:2007:370, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

36 I det foreliggende tilfælde skal Retten tage stilling til lovligheden af de lønsedler, som sagsøgerne har modtaget for marts 2015, ikke i deres helhed, men i det omfang disse lønsedler er udtryk for ansættelsesmyndighedens afgørelse om i deres tilfælde at anvende den nye sats for godtgørelsen for

levevilkårene, således som denne sats er fastsat med virkning fra den 1. januar 2015 for Den Europæiske Unions ansatte, der gør tjeneste i Ghana, i afgørelsen af 23. februar 2015, som udgør en generel retsakt.

37 Under disse omstændigheder skal den anden påstand antages til realitetsbehandling, for så vidt som den i det væsentlige vedrører annullation af den af ansættelsesmyndigheden trufne afgørelse, der fremgår af sagsøgernes lønsedler for marts 2015, om i deres tilfælde at anvende den nye sats for godtgørelsen for levevilkårene, som fastsat i afgørelsen af 23. februar 2015, idet det bemærkes, at det er uden betydning, at den pågældende institution blot handler i overensstemmelse med de gældende generelle retsakter (dom af 4.7.1985, Agostini m.fl. mod Kommissionen, 233/83, EU:C:1985:291, præmis 13). Sagsøgerne kan til gengæld ikke påstå annullation af de efterfølgende lønsedler, der under alle omstændigheder kun udgør rent bekræftende retsakter.

38 Det følger heraf, at den ulovlighedsindsigelse, der er fremsat mod afgørelsen af 23. februar 2015 inden for rammerne af den første påstand, også skal antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

39 Sagsøgerne har i det væsentlige fremsat fem anbringender, der vedrører ulovligheden af afgørelsen af 23. februar 2015. Det første anbringende vedrører en procedurefejl, det andet anbringende vedrører en retlig fejl, det tredje anbringende vedrører en tilsidesættelse af princippet om forbud mod tilbagevirkende kraft, det fjerde anbringende vedrører et urigtig skøn, og det femte anbringende vedrører en manglende begrundelse.

40 Sagsøgerne har til støtte for deres første anbringende anført, at afgørelsen af 23. februar 2015 er ulovlig, for så vidt som den er behæftet med en uregelmæssighed som følge af den manglende overholdelse af proceduren for fastsættelse af godtgørelsen for levevilkårene, således som denne er fastsat i retningslinjerne. Sagsøgerne har anført, at den nævnte procedure ikke er gennemført i overensstemmelse med retningslinjerne, idet der for det første ikke blev foretaget en høring med henblik på at afhjælpe den manglende ajourføring af den forældede evaluering, og idet der for det andet ikke blev foretaget en korrekt høring af EEAS' tekniske gruppe (herefter »den tekniske gruppe«). Sagsøgerne præciserede i øvrigt under retsmødet, at eftersom delegationscheferne ikke var blevet hørt på regionalt niveau, var det andet trin i proceduren ikke blevet gennemført korrekt, hvilket således har medført, at denne procedure er ugyldig i sin helhed.

41 EEAS har bestridt sagsøgernes argumenter.

42 Det skal i denne forbindelse for det første bemærkes, at retningslinjernes artikel 3 og 4 fastsætter de regler for proceduren for fastsættelse af godtgørelsen for levevilkårene, hvis anvendelse er en forudsætning for, at den afgørelse, der træffes efter afslutningen af proceduren, er lovlig.

43 Det fremgår således af retningslinjernes artikel 3, at proceduren for fastsættelse af godtgørelsen for levevilkårene er opdelt i tre trin. I forbindelse med det første trin foretages en vurdering på nationalt niveau af hvert tjenestested. I forbindelse med det andet trin foretages en regional sammenligning for at sikre sammenhæng mellem de forskellige tjenestesteder, og efter afslutningen af dette trin udfærdiges en rapport. I forbindelse med det tredje trin foretages en samlet sammenligning på grundlag af resultaterne af det første og det andet trin, hvilket gør det muligt at tilpasse pointtallet, og efter afslutningen af dette trin udfærdiges en endelig rapport, der indeholder en beskrivelse af procedurerne og konklusionerne, herunder en begrundelse for de pointtal, der er blevet justeret, og en beregning af indvirkningen på budgettet.

44 Det fremgår endvidere af retningslinjernes artikel 4, at den tekniske gruppe skal høres, og at den tager stilling i form af en henstilling efter anmodning fra ansættelsesmyndigheden.

45 For det andet kan der i henhold til artikel 10 i bilag X til vedtægten kun foretages en årlig evaluering og i givet fald en revidering af godtgørelsen for levevilkårene, når EEAS' personaleudvalg (herefter »personaleudvalget«) har udtalt sig.

46 Det skal derfor i lyset af artikel 10 i bilag X til vedtægten og retningslinjernes artikel 3 og 4, undersøges, om den procedure for fastsættelse af godtgørelsen for levevilkårene, der gik forud for vedtagelsen af afgørelsen af 23. februar 2015, i det foreliggende tilfælde var forskriftsmæssig.

47 Det skal først undersøges, om tretrins-proceduren for fastsættelse af godtgørelsen for levevilkårene, således som denne er fastsat i retningslinjerne, blev overholdt. Retten har i denne forbindelse som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse opfordret EEAS til bl.a. at fremlægge de rapporter, der blev udfærdiget efter afslutningen af det andet og det tredje trin i proceduren for fastsættelse af godtgørelsen for levevilkårene. EEAS har som svar på det af Retten stillede spørgsmål fremlagt tre tabeller, der indeholder de point, som blev tildelt for hvert enkelt parameter afhængigt af genegraden, og den endelige beregning, der afspejler den sats for godtgørelsen for levevilkårene, der er tildelt for hvert enkelt tjenestested, for hvert af de tre trin i proceduren.

48 Det skal i lyset af sagsakterne og de svar, som EEAS har givet på de af Retten stillede spørgsmål, fastslås, at det andet og det tredje trin i proceduren for fastsættelse af godtgørelsen for levevilkårene ikke blev fuldt ud overholdt. Hvad for det første angår det andet trin i den nævnte procedure gør den tabel, som EEAS har fremlagt, og som består i en simpel tabel uden yderligere forklaringer, det ikke muligt at konstatere, om de resultater, der er opnået for hvert tjenestested, faktisk er blevet sammenlignet med andre tilsvarende tjenestesteder for at sikre en vis regional sammenhæng, selv om det af retningslinjernes artikel 3 fremgår, at der skal foretages en regional evaluering under hensyn til de regionale forskelle og ligheder. Selv om den nævnte artikel kræver, at der udfærdiges en rapport over konklusionerne og et sammendrag af de modtagne høringssvar, er denne dokumentation endvidere ikke blevet fremlagt.

49 Det bemærkes i øvrigt, at EEAS under retsmødet bekræftede, at der i forbindelse med det andet trin i proceduren for fastsættelse af levevilkårene ikke blev foretaget en høring af samtlige delegationschefer på regionalt niveau i Vestafrika og Europa.

50 Hvad for det andet angår det tredje trin i proceduren for fastsættelse af godtgørelsen for levevilkårene er der ikke blevet fremlagt en endelig rapport, der indeholder en beskrivelse af de procedurer, der blev gennemført under dette trin, og af de udledte konklusioner, herunder en begrundelse for de pointtal, der blev ændret, selv om det af retningslinjernes artikel 3 fremgår, at en sådan endelig rapport skal udfærdiges efter afslutningen af dette trin, idet EEAS udelukkende har fremlagt en tabel, der hverken indeholder en beskrivelse af procedurerne eller de konklusioner, der indeholder en begrundelse for de ændrede pointtal. Det er derfor ikke muligt at undersøge, om dette trin er blevet gennemført i overensstemmelse med kravene i den nævnte artikel.

51 Adspurgt under retsmødet medgav EEAS endvidere ligeledes, at denne tjeneste ikke var i stand til at bekræfte, at de rapporter, der skulle udfærdiges efter afslutningen af det andet og det tredje trin i proceduren for fastsættelse af godtgørelsen for levevilkårene, var blevet udfærdiget.

52 Der skal endvidere foretages en undersøgelse af den frist, inden for hvilken dokumenterne blev fremsendt til den tekniske gruppe. Sagsøgerne har i denne forbindelse anført, at der ikke fandtes en effektiv mekanisme for høring af den tekniske gruppe, idet administrationen fulgte den praksis at fremsende referencedokumenterne blot to dage før den tekniske gruppes møde, hvilket gjorde det umuligt at vurdere alle de nødvendige oplysninger for 120 tjenestesteder. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at selv om det fremgår af retningslinjernes artikel 4, at den tekniske gruppe skal modtage referencedokumenterne i høring, findes der hverken i retningslinjerne eller i afgørelsen af 17. februar 2013 krav om, at disse dokumenter skal fremsendes inden for en minimumsfrist. Den omstændighed, at der ikke er fastsat et sådant krav, kunne imidlertid ikke fritage EEAS fra forpligtelsen til inden for

sit ansvarsområde at handle med al den omhu, der var krævet, for at disse dokumenter blev fremsendt til den nævnte tekniske gruppe i så tilstrækkelig god tid, at denne gruppe havde mulighed for at foretage en fuldstændig undersøgelse af disse dokumenter, før den afgav sin udtalelse, idet disse dokumenter vedrørte 120 tjenestesteder. Det fremgår imidlertid af sagsakterne, at det tredje trin i proceduren for fastsættelse af godtgørelsen for levevilkårene ikke blev afsluttet før den 21. januar 2015, at dokumenterne blev fremsendt til den tekniske gruppe den 23. januar 2015, og at denne gruppe afgav sin udtalelse den 26. januar 2015. Dette tidsrum kan ikke anses for tilstrækkelig til at sikre, at der blev foretaget korrekt høring af den nævnte gruppe. Eftersom EEAS ikke har fremlagt de rapporter, der skulle udfærdiges efter afslutningen af det andet og det tredje trin i den nævnte procedure, skal det i øvrigt heraf udledes, at denne gruppe ikke modtog alle de dokumenter, der var relevante for, at den kunne afgive sin udtalelse.

53 Det fremgår endvidere af personaleudvalgets skrivelse af 19. februar 2015 til EEAS' personaledirektør, at det nævnte udvalg afgav en positiv udtalelse vedrørende afgørelsen af 23. februar 2015 med forbehold af to bemærkninger. Dette udvalg anførte med den første bemærkning, at delegationscheferne i Vestafrika og Europa ikke var blevet hørt, og anmodede netop om, at det skulle fremgå, at evalueringen af delegationen i Ghana var under observation. Det samme udvalg anførte med den anden bemærkning, at det i forbindelse med høringen af den tekniske gruppe var nødvendigt, at gruppens medlemmer modtog dokumentationen mindst ti dage før det tidspunkt, hvor mødet skulle afholdes, for at gruppen kunne foretage en korrekt vurdering heraf.

54 Endelig har sagsøgerne anført, at der ikke på nogen måde blev gennemført en høring for at afhjælpe den manglende ajourføring af den forældede evaluering. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af retningslinjernes artikel 2, at parametrene »graden af isolering« og »andre lokale leveforhold« skal fastslås på grundlag af oplysninger, som delegationen tilvejebringer som svar på et spørgeskema. I det foreliggende tilfælde baserede EEAS sig for at fastlægge pointtallet for disse to parametre vedrørende delegationen i Ghana på en evaluering, der blev foretaget i juli 2014. Eftersom de retningslinjer, der fastsætter den nye metode for fastsættelsen af godtgørelsen for levevilkårene, blev vedtaget i december 2014, dvs. seks måneder efter, at den nævnte delegation foretog evalueringen, og da denne delegation ikke på noget tidspunkt blev hørt på ny for at afhjælpe denne mangel, kan det imidlertid ikke udelukkes, at en korrekt høring ville have gjort det muligt at kontrollere evalueringskriterierne og at foretage en evaluering, der var i bedre overensstemmelse med forholdene på stedet og retningslinjerne.

55 Det følger af samtlige de ovenfor anførte betragtninger, at sagsøgerne med føje kan hævde, at proceduren for fastsættelse af godtgørelsen for levevilkårene, således som denne er fastsat i retningslinjerne, ikke blev fulgt korrekt i det foreliggende tilfælde.

56 For at en procedurefejl i det foreliggende tilfælde kan medføre, at sagsøgernes lønsedler, der er udfærdiget for perioden fra marts 2015 til og med den 28. december 2015, annulleres, for så vidt som den nye sats for godtgørelsen for levevilkårene, således som denne er fastsat i afgørelsen af 23. februar 2015, er blevet anvendt på disse lønsedler, skal det fortsat godtgøres, at den nævnte afgørelse i mangel af denne uregelmæssighed kunne have haft et andet indhold, og at der derfor kunne have været anvendt en anden sats for godtgørelsen for levevilkårene på disse lønsedler (jf. i denne retning og analogt dom af 13.7.2000, Hendrickx mod Cedefop, T-87/99, EU:T:2000:191, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

57 En sådan proceduremæssig uregelmæssighed kan derfor kun medføre annullation af den anfægtede afgørelse, såfremt det er godtgjort, at denne uregelmæssighed har kunnet påvirket afgørelsens indhold (jf. i denne retning dom af 29.10.1980, van Landewyck m.fl. mod Kommissionen, 209/78-215/78 og 218/78, ikke trykt i Sml., EU:C:1980:248, præmis 47, og af 9.3.1999, Hubert mod Kommissionen, T-212/97, EU:T:1999:39, præmis 53). Dette er imidlertid tilfældet i den foreliggende sag, idet det ikke kan udelukkes, at en korrekt høring ville have kunnet påvirke indholdet af afgørelsen af 23. februar 2015. Det kan i øvrigt heller ikke udelukkes, at den omstændighed, at der ikke blev udfærdiget

rapporter efter afslutningen af det andet og det tredje trin i proceduren for fastsættelse af godtgørelsen for levevilkårene, har kunnet skade sagsøgernes interesser og således medføre, at den nævnte procedure må anses for ugyldig i forhold til dem, idet afgørelsen af 23. februar 2015 uden disse uregelmæssigheder i forbindelse med gennemførelsen af proceduren kunne have haft et andet indhold.

58 Det er nemlig væsentligt at bemærke, at revisionen og i givet fald justeringen af godtgørelsen for levevilkårene sker i forbindelse med en årlig revision, der omfatter samtlige tjenestesteder, for at tage hensyn til udviklingen på stedet. Denne revision omfatter en analyse af levevilkårene på hvert tjenestested, som har til formål at afgøre, om disse levevilkår svarer til dem, der sædvanligvis forekommer i Unionen. Formålet med ajourføringen af godtgørelsen for levevilkårene er således at skabe sammenhæng mellem det årlige tillæg, der tildeles for levevilkårene på et givent tjenestested. I denne forbindelse er det af væsentlig betydning at have adgang til samtlige de oplysninger, som delegationerne tilvejebringer, og at overholde høringsmekanismen for på hvert tjenestested at kunne tage hensyn til de faktiske forhold og udviklingen på stedet. Det er endvidere af afgørende betydning, at der foretages en sammenligning af resultaterne i forhold til levevilkårene i andre tilsvarende regioner, i forhold til levevilkårene i Unionen og i forhold til levevilkårene på verdensplan, for at sikre en vis nøjagtighed og sammenhæng. De uregelmæssigheder, der er begået i forbindelse med proceduren for fastsættelse af godtgørelsen for levevilkårene, nemlig den manglende høring og den manglende udfærdigelse af rapporter efter afslutningen af det andet og det tredje trin i den nævnte procedure, har et sådant omfang, at det kunne påvirke evalueringen af de faktiske forhold for delegationen i Ghana og udviklingen i forhold til det foregående år.

59 Sagsøgernes lønsedler for marts 2015 skal derfor annulleres, uden at det er fornødent at undersøge sagsøgernes øvrige anbringender, for så vidt som den nye sats for godtgørelsen for levevilkårene for tjenestemænd og ansatte ved delegationen i Ghana, således som denne sats er fastsat i afgørelsen af 23. februar 2015, er anvendt på disse lønsedler, som følge af, at denne sidstnævnte afgørelse er behæftet med en procedurefejl.

Sagsomkostninger

60 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da EEAS har tabt sagen, bør denne tjeneste pålægges at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med sagsøgernes påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Afdeling):

1) De lønsedler, som Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EEAS) har udfærdiget til David Martinez De Prins og de øvrige tjenestemænd og ansatte ved EEAS, hvis navne fremgår af bilaget til denne dom, for marts 2015, annulleres, for så vidt som EEAS' afgørelse af 23. februar 2015 om nedsættelse, med virkning fra den 1. januar 2015, af godtgørelsen for levevilkårene til Den Europæiske Unions ansatte, der gør tjeneste i Ghana, er anvendt på disse lønsedler.

2) I øvrigt frifindes EEAS.

3) EEAS tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Gratsias Labucka Ulloa Rubio

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. december 2017.

E. Coulon
Justitssekretær

D. Gratsias
Afdelingsformand