Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (femte avdelningen)

14 december 2017 *

”Personalmål – Tjänstemän – Anställda – Lön – Personal vid Europeiska utrikestjänsten som tjänstgör i ett tredjeland – Artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna – Årlig översyn av tillägget för levnadsvillkor – Beslut om nedsättning av tillägget för levnadsvillkor i Ghana från 25 till 20 procent – Invändning om rättsstridighet”

I mål T-575/16,

David Martinez De Prins, tjänsteman vid Europeiska utrikestjänsten, Accra (Ghana), samt övriga i bilagan angivna tjänstemän och anställda vid utrikestjänsten, företrädda av advokaterna N. de Montigny och J.-N. Louis,

sökande,

mot

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

svarande,

angående en talan enligt artikel 270 FEUF om ogiltigförklaring av sökandenas lönebesked för mars 2015 och senare lönebesked, i den del dessa lönebesked utgör en tillämpning av utrikestjänstens beslut av den 23 februari 2015 om nedsättning från och med den 1 januari 2015 av det tillägg för levnadsvillkor som utbetalas till Europeiska unionens personal som tjänstgör i Ghana,

meddelar

TRIBUNALEN (femte avdelningen)

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

justitiesekreterare: handläggaren X. Lopez Bancalari,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 27 april 2017,

följande

* Rättegångsspråk: franska.

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 I bilaga X till tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen, i den lydelse som gällde före ikraftträdandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 1023/2013 av den 22 oktober 2013 om ändring av tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen och anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen (EUT L 287, 2013, s. 15), det vill säga den lydelse som är tillämplig i förevarande mål (nedan kallade tjänsteföreskrifterna), fastställs, såsom det anges i artikel 1 i nämnda bilaga, de särskilda undantagsbestämmelser som ska tillämpas på tjänstemän i Europeiska unionen som tjänstgör i ett tredjeland.

2 I artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna föreskrivs följande:

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

…

Hänsyn skall tas till följande parametrar vid fastställandet av tillägget för levnadsvillkor:

– Hälso- och sjukhusförhållanden,

– säkerhet,

– klimat.

På ovanstående tre parametrar skall koefficienten 1 tillämpas.

– Grad av isolering,

– andra lokala förhållanden.

På ovanstående två parametrar skall koefficienten 0,5 tillämpas.

…

Tillägget för levnadsvillkor, som fastställs för varje arbetsort, skall ses över och, om nödvändigt, justeras varje år av tillsättningsmyndigheten efter det att personalkommittén har avgivit sitt yttrande.

…”

3 I artikel 1 i beslutet av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik av den 17 december 2013 avseende tillägget för levnadsvillkor och det extra tillägg som avses i artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna (nedan kallat beslutet av den 17 december 2013), föreskrivs följande:

”De parametrar som avses i artikel 10.1 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna ska bedömas av [tillsättningsmyndigheten], vilken bland annat kan använda sig av information från tillförlitliga internationella offentliga eller privata källor, från medlemsstaterna samt från unionens delegationer och avdelningarna vid unionens institutioner och organ.”

4 I artikel 2.1 i beslutet av den 17 december 2013 föreskrivs följande:

”Efter yttrande från personalkommittéerna vid [Europeiska utrikestjänsten] och kommissionen ska [tillsättningsmyndigheten] fastställa de procentsatser för tillägget för levnadsvillkor för de olika arbetsorterna som ska tillämpas från och med den 1 januari varje år …”

5 Artikel 7 i beslutet av den 17 december 2013 har följande lydelse:

”[Tillsättningsmyndigheten] ska fastställa den procentsats som avses i artikel 2 för varje arbetsort på grundval av den tillgängliga information som anges i artikel 1.

Vid fastställandet av tillägget för levnadsvillkor ska hänsyn tas till bland annat följande parametrar:

– Hälso- och sjukhusförhållanden,

– säkerhet,

– klimat,

– grad av isolering,

– andra lokala förhållanden.

För varje parameter ska [tillsättningsmyndigheten] fastställa svårighetsgraden genom antal poäng. Dessa uppgifter ska efter en slutlig viktning föras in i en jämförelsetabell, som i sin tur ska innehålla de procentsatser som har tilldelats för tillägget för levnadsvillkor. [Europeiska utrikestjänsten] ska, tillsammans med ansvariga avdelningar vid kommissionen och efter samråd med den tekniska gruppen [för tillägg för levnadsvillkor], anta riktlinjer om den metod som ska användas.

Den tekniska gruppen [för tillägg för levnadsvillkor] är en rådgivande ad hoc-grupp som består av dels personer ur administrationen och företrädare för personalen vid [Europeiska utrikestjänsten], dels kommissionen. Företrädarna för personalen utses av personalkommittén. Den tekniska gruppen [för tillägg för levnadsvillkor] ska yttra sig i form av rekommendationer på begäran av [tillsättningsmyndigheten]. Den ska bland annat tillfrågas om de beslut som avses i artikel 2.1 och 2.3.”

6 Genom beslut av den 3 december 2014 fastställde Europeiska utrikestjänstens operativa chef riktlinjerna för den metod som ska användas vid fastställande av tilläggen för levnadsvillkor och beviljande av vilosemester (nedan kallade riktlinjerna). Detta beslut, som antogs på grundval av beslutet av den 17 december 2013, trädde i kraft den 1 januari 2015.

7 De parametrar för fastställande av tillägget för levnadsvillkor som angavs i beslutet av den 17 december 2013 upprepas och tillämpas i riktlinjerna. Artikel 1 i riktlinjerna har följande lydelse:

”1. Vid fastställandet av procentsatserna för tillägget för levnadsvillkor för de olika arbetsorterna ska [tillsättningsmyndigheten] ta hänsyn till följande parametrar:

– Hälso- och sjukhusförhållanden,

– säkerhet,

– klimat,

– grad av isolering,

– andra lokala förhållanden.

2. Varje parameter ska bedömas och tilldelas poäng enligt följande:

– 1 när levnadsvillkoren motsvarar levnadsvillkoren i Europeiska unionen,

– 2 när levnadsvillkoren är ganska svåra jämfört med Europeiska unionen,

– 3 när levnadsvillkoren är svåra jämfört med Europeiska unionen,

– 4 när levnadsvillkoren är mycket svåra jämfört med Europeiska unionen,

– 5 när levnadsvillkoren extremt svåra jämfört med Europeiska unionen.

…”

8 I artikel 2 i riktlinjerna fastställs följande:

”1. Hälso- och sjukhusförhållanden

Poängtalet för [parametern] ’[h]älso- och sjukhusförhållanden’ ska fastställas på grundval av den jämförande ’hälsokarta’ som ges ut av ’International SOS’ och eventuellt [på grundval av] andra uppgifter som tillhandahålls av tillförlitliga internationella offentliga eller privata källor.

2. Säkerhet

Poängtalet för [parametern] ’[s]äkerhet’ ska fastställas på grundval av uppgifterna i databasen ’Country Threat Assessment’ (CTA), som förvaltas av institutionernas säkerhetstjänster, och eventuellt [på grundval av] andra uppgifter som tillhandahålls av tillförlitliga internationella offentliga eller privata källor.

3. Klimat

Poängtalet för [parametern] ’[k]limat’ ska fastställas på grundval av uppgifter som erhålls från Meteorologiska världsorganisationen och eventuellt [på grundval av] andra uppgifter som tillhandahålls av tillförlitliga internationella offentliga eller privata källor.

4. Grad av isolering

Poängtalet för [parametern] ’[g]rad av isolering’ ska fastställas på grundval av uppgifter som lämnas av delegationerna som svar på ett frågeformulär och eventuellt [på grundval av] andra uppgifter som tillhandahålls av tillförlitliga internationella offentliga eller privata källor.

5. Andra lokala förhållanden

Poängtalet för [parametern] ’[a]ndra lokala förhållanden’ ska fastställas på grundval av uppgifter som lämnas av delegationerna som svar på ett frågeformulär och eventuellt [på grundval av] andra uppgifter som tillhandahålls av tillförlitliga internationella offentliga eller privata källor.”

9 Artikel 3 i riktlinjerna har följande lydelse:

”Bedömningen av länderna ska göras i tre steg:

1. En första bedömning av varje land på administrativ nivå (MDR.C6, MDR.B1 och DEVCO.R4).

2. Mellanbedömning: [k]ontroll av den första bedömningen för att verifiera den regionala överensstämmelsen och göra en jämförelse med liknande länder (MDR.C6 och DEVCO.R4 tillsammans med [Europeiska utrikestjänstens] avdelningar och kommissionens geografiska avdelningar).

3. Slutlig bedömning och jämförelse med uppgifterna från medlemsstaterna i samråd med styrkommittén för delegationerna (Eudel).

Steg 1: En första bedömning.

De administrativa avdelningarna gör en initial bedömning för varje parameter och tilldelar ett poängtal från 1 till 5 enligt det system som beskrivs i artikel 2. Resultaten förs in i en jämförelsetabell och budgetkonsekvenserna uppskattas.

Steg 2: Verifiering av den regionala överensstämmelsen och jämförelse med liknande länder.

Vid den regionala bedömningen beaktas regionala likheter eller olikheter samt isolerings faktorer eller lokala förhållanden som är jämförbara i regionen. De geografiska avdelningarna ska bedöma om resultaten från steg 1 verkar rimliga ur regional synvinkel. På samma sätt ska man i detta skede av förfarandet verifiera resultaten för jämförbara länder (länder med en jämförbar utvecklingsnivå, tillväxtekonomier, OECD-länder, små territorier eller öar).

Som avslutning på det andra steget ska en rapport upprättas, som ska innehålla en sammanfattning av mottagna yttranden och en uppskattning av budgetkonsekvenserna.

Steg 3: Slutlig bedömning.

Vid den slutliga bedömningen har styrkommittén för delegationerna (Eudel) tillgång till resultaten från steg 1 och steg 2. I detta skede av förfarandet vidtar Eudel en komparativ analys och utfärdar den slutliga bedömningen …

Vid den slutliga bedömningen kan poängtalen justeras. En slutrapport ska upprättas som innehåller en beskrivning av förfarandena och slutsatserna, inbegripet en motivering av de poängtal som har justerats och en uppskattning av budgetkonsekvenserna.”

10 I artikel 4 i riktlinjerna fastställs följande:

”I enlighet med artikel 7 i beslut HR DEC(2013) 013 av den 17 december 2013 om tillägget för levnadsvillkor och extra tillägg, vilket har antagits av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, ska samråd ske med den tekniska gruppen [för tillägg för levnadsvillkor].

[Tillsättningsmyndigheten] ska fastställa det [tillägg för levnadsvillkor] som ska gälla för de olika arbetsorterna.”

Bakgrund till tvisten

11 Sökandena, David Martinez De Prins och övriga i bilagan angivna personer, är tjänstemän eller anställda vid Europeiska unionens delegation i Ghana (nedan kallad delegationen i Ghana).

12 Den 23 februari 2015 antog Europeiska utrikestjänstens operativa chef, i enlighet med artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna, ett beslut om justering av det tillägg för levnadsvillkor som utbetalas till anställda som tjänstgör i tredjeländer (nedan kallat beslutet av den 23 februari 2015). Genom beslutet sattes procentsatsen för det tillägg för levnadsvillkor som utbetalas till unionens personal vid delegationen i Ghana ned från 25 till 20 procent av referensbeloppet.

13 Utrikestjänsten tillämpade beslutet av den 23 februari 2015 för första gången när den upprättade sökandenas lönebesked för mars 2015 och satte därvid även retroaktivt ned tillägget för levnadsvillkor för januari och februari 2015.

14 Den 21 maj 2015 lämnade sökandena i enlighet med artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna in ett klagomål till tillsättningsmyndigheten eller den myndighet som har rätt att sluta anställningsavtal (nedan kallad anställningsmyndigheten) mot beslutet av den 23 februari 2015, såsom det tillämpats på deras lönebesked för mars 2015.

15 Genom beslut av den 15 september 2015 avslog tillsättningsmyndigheten och anställningsmyndigheten klagomålet.

16 Sökandena har, utan att det bestritts av utrikestjänsten, hävdat att de fick kännedom om beslutet av den 15 september 2015 först den 17 december 2015.

Förfarandet och parternas yrkanden

17 Genom ansökan som inkom till kansliet för Europeiska unionens personaldomstol den 28 december 2015 väckte sökandena talan i förevarande mål. Målet registrerades under nummer F-153/15.

18 Den 23 mars 2016 inom utrikestjänsten med sitt svaromål till personaldomstolens kansli.

19 Med tillämpning av artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2016/1192 av den 6 juli 2016 om överföring till tribunalen av behörigheten att i första instans avgöra tvister mellan Europeiska unionen och dess anställda (EUT L 200, 2016, s. 137) överfördes målet till tribunalen i det skick det förelåg per den 31 augusti 2016. Målet registrerades under nummer T-575/16.

20 Genom en skrivelse från tribunalen av den 22 mars 2017 anmodades utrikestjänsten att iaktta de åtgärder för processledning som vidtagits i enlighet med artikel 89.3 a och d och artikel 90.1 i tribunalens rättegångsregler. Utrikestjänsten svarade på den fråga som ställts av tribunalen och lämnade inom den fastställda fristen in de handlingar som tribunalen hade begärt av den.

21 Parterna yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 27 april 2017.

22 Sökandena har yrkat att tribunalen ska

– slå fast att beslutet av den 23 februari 2015 inte är tillämpligt, i den del det innebär en nedsättning av tillägget för levnadsvillkor för Europeiska unionens personal vid delegationen i Ghana från och med den 1 januari 2015,

– ogiltigförklara deras lönebesked för mars 2015 och alla senare lönebesked, i den del de utgör en tillämpning av beslutet av den 23 februari 2015, och

– förplikta utrikestjänsten att ersätta rättegångskostnaderna.

23 Utrikestjänsten har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

24 Genom beslut av den 19 maj 2017 beslutade ordföranden på tribunalens femte avdelning att återuppta det muntliga förfarandet och anmodade genom en åtgärd för processledning utrikestjänsten att inkomma med vissa handlingar. Utrikestjänsten efterkom tribunalens begäran och lämnade inom den fastställda fristen in de handlingar som tribunalen hade begärt av den.

Rättslig bedömning

Saken i målet

25 Genom sitt första yrkande har sökandena begärt att tribunalen ska ”slå fast att beslutet av den 23 februari 2015 inte är tillämpligt, i den del det innebär en nedsättning av tillägget för levnadsvillkor för Europeiska unionens personal vid delegationen i Ghana från och med den 1 januari 2015”.

26 Det ska härvidlag erinras om att enligt fast rättspraxis ger artikel 277 FEUF uttryck för en allmän princip enligt vilken varje part har rätt att, i syfte att få en rättsakt som den har rätt att föra talan mot ogiltigförklarad, indirekt bestrida giltigheten av en tidigare rättsakt från institutionen som utgör den rättsliga grunden för den angripna rättsakten, om denna part inte hade rätt enligt artikel 263 FEUF att väcka direkt talan mot en sådan rättsakt, vars följder vederbörande således drabbas av utan att ha haft någon möjlighet att föra talan om ogiltigförklaring mot den. Den möjlighet som artikel 277 FEUF erbjuder att åberopa att en förordning eller en rättsakt som har allmän giltighet, och som utgör rättslig grund för en ifrågasatt tillämpningsbestämmelse, inte är tillämplig, utgör emellertid inte en självständig rätt att väcka talan, utan kan endast utövas indirekt. Artikel 277 FEUF kan inte åberopas när en rätt att föra talan rörande huvudsaken saknas (se dom av den 27 oktober 2016, ECB/Cerafogli, T-787/14 P, EU:T:2016:633, punkterna 42 och 43 och där angiven rättspraxis).

27 Det ska konstateras att i förevarande fall har sökandena inom ramen för sitt andra yrkande begärt att deras lönebesked för mars 2015 och alla senare lönebesked ska ogiltigförklaras, i den del de utgör en tillämpning av beslutet av den 23 februari 2015. Genom grunderna för talan har det dessutom gjorts gällande att sistnämnda beslut är rättsstridigt. Som sökandena bekräftade vid förhandlingen ska det följaktligen anses att sökandena genom sitt första yrkande har anfört en invändning om rättsstridighet i den mening som avses i artikel 277 FEUF mot beslutet av den 23 februari 2015, som är en akt med allmän giltighet, till stöd för sitt andra yrkande, vilket avser ogiltigförklaring av de enskilda beslut genom vilka nämnda akt tillämpas.

28 Enligt rättspraxis kan emellertid denna invändning om rättsstridighet tas upp till prövning endast om sökandena har rätt att begära att de enskilda besluten ska ogiltigförklaras, vilket prövas nedan.

29 Genom sitt andra yrkande har sökandena begärt att tribunalen ska ogiltigförklara deras lönebesked för mars 2015 och alla senare lönebesked, i den del de utgör en tillämpning av beslutet av den 23 februari 2015.

30 Det ska härvidlag erinras om att för att en talan om ogiltigförklaring som väcks av en tjänsteman eller en pensionerad tjänsteman mot den institution som denne tillhör ska kunna prövas är det nödvändigt att det finns en åtgärd som går denne emot, i den mening som avses i artiklarna 90.2 och 91.1 i tjänsteföreskrifterna. Enligt fast rättspraxis är det endast åtgärder som har bindande rättsverkningar som direkt och omedelbart kan påverka sökandens intressen, genom att klart förändra dennes rättsliga ställning, som utgör rättsakter som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, och detta förutsatt att talan har föregåtts av ett klagomål, såsom det krävs enligt artikel 91 i tjänsteföreskrifterna (dom av

den 14 februari 1989, Bossi/kommissionen, 346/87, EU:C:1989:59, punkt 23, dom av den 18 september 2008, Angé Serrano m.fl./parlamentet, T-47/05, EU:T:2008:384, punkt 61, och dom av den 16 juli 2015, EJ m.fl./kommissionen, F-112/14, EU:F:2015:90, punkt 40).

31 Sådana lönebesked som det invänts mot i förevarande mål kan utgöra åtgärder som går en tjänsteman emot och kan därför vara föremål för klagomål och eventuellt talan (beslut av den 20 mars 2014, Michel/kommissionen, F-44/13, EU:F:2014:40, punkt 49, och beslut av den 23 april 2015, Bensai/kommissionen, F-131/14, EU:F:2015:34, punkt 34).

32 Detta är fallet när ett rent ekonomiskt beslut är av en sådan art att det kan återspeglas i ett lönebesked eller pensionsbesked. När lönebeskedet eller pensionsbeskedet överlämnas får det till verkan att fristerna i artikel 90.2 respektive 91.3 i tjänsteföreskrifterna för att klaga eller väcka talan mot ett administrativt beslut börjar löpa när det framgår av det beskedet – tydligt och för första gången – att beslutet i fråga existerar och vad det avser (se dom av den 5 februari 2016, Barnett och Mogensen/kommissionen, F-56/15, EU:F:2016:11, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

33 Så är fallet bland annat när de rättigheter som påverkas av till exempel en ändring av en akt med allmän giltighet huvudsakligen eller uteslutande är av ekonomisk art. I ett sådant fall kan nämligen det inställande av en utbetalning eller den nedsättning av utbetalningens belopp som framgår av lönebeskedet eller pensionsbeskedet efter ändringen endast följa av den behöriga avdelningens beslut att tillämpa denna rättsakt med allmän giltighet på den berörda tjänstemannen eller pensionerade tjänstemannen (dom av den 23 april 2008, Pickering/kommissionen, F-103/05, EU:F:2008:45, punkt 74; se även dom av den 5 februari 2016, Barnett och Mogensen/kommissionen, F-56/15, EU:F:2016:11, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

34 Ett lönebesked eller ett pensionsbesked är emellertid inte av en sådan art eller har ett sådant syfte att det besitter kännetecknen för en rättsakt som går en tjänsteman emot, när det endast i ekonomiska termer återger innebörden av tidigare rättsliga beslut som rör tjänstemannens eller den pensionerade tjänstemannens ställning (dom av den 23 april 2008, Pickering/kommissionen, F-103/05, EU:F:2008:45, punkt 72), eller, med andra ord, när det endast utgör en ren bekräftelse av dessa tidigare administrativa beslut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 september 2008, Lafili/kommissionen, F-22/07, EU:F:2008:104, punkt 33).

35 Det ska särskilt påpekas att även om ett lönebesked av vilket det tydligt och för första gången framgår att ett ekonomiskt beslut föreligger utgör en akt som kan angripas, enligt den rättspraxis om det hänvisas till i punkterna 32 och 33 ovan, utgör senare lönebesked akter som endast bekräftar nämnda beslut och kan inte vara föremål för en talan om ogiltigförklaring (se dom av den 11 december 2007, Sack/kommissionen, T-66/05, EU:T:2007:370, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

36 Den talan som i förevarande fall har väckts vid tribunalen avser inte huruvida sökandenas lönebesked från och med mars 2015 i sig är lagenliga, utan huruvida de är lagenliga i den del de speglar tillsättningsmyndighetens och anställningsmyndighetens beslut att i deras fall tillämpa den nya procentsats för tillägget för levnadsvillkor som genom beslutet av den 23 februari 2015, vilket utgör en rättsakt med allmän giltighet, fastställts för Europeiska unionens personal vid delegationen i Ghana från och med den 1 januari 2015.

37 Det andra yrkandet kan under dessa omständigheter tas upp till prövning i den del det avser ogiltigförklaring av tillsättningsmyndighetens och anställningsmyndighetens beslut, vilket framgick av sökandenas lönebesked för mars 2015, att avseende dem tillämpa den nya procentsats för tillägget för levnadsvillkor som fastställts i beslutet av den 23 februari 2015. Den omständigheten att den berörda institutionen endast tillämpat gällande bestämmelser med allmän giltighet saknar härvid relevans (dom av den 4 juli 1985, Agostini m.fl./kommissionen, 233/83, EU:C:1985:291, punkt 13). Sökandena kan däremot inte yrka ogiltigförklaring av de senare lönebeskeden, eftersom dessa utgör rent bekräftande akter.

38 Den invändning om rättsstridighet avseende beslutet av den 23 februari 2015 som anförts inom ramen för det första yrkandet kan följaktligen också tas upp till prövning.

Prövning i sak

39 Sökandena har åberopat fem grunder genom vilka de har gjort gällande att beslutet av den 23 februari 2015 är rättsstridigt. Den första grunden avser ett förfarandefel, den andra avser en felaktig rättstillämpning, den tredje ett åsidosättande av principen om förbud mot retroaktiv tillämpning, den fjärde en felaktig bedömning och den femte en avsaknad av motivering.

40 Till stöd för den första grunden har sökandena gjort gällande att beslutet av den 23 februari 2015 är rättsstridigt, i den del det innehåller ett fel som beror på att det förfarande för fastställande av tillägget för levnadsvillkor som föreskrivs i riktlinjerna inte följdes. De har hävdat att nämnda förfarande inte genomfördes i enlighet med riktlinjerna, eftersom det, för det första, inte hölls något samråd i syfte att uppdatera den föråldrade bedömningen, och utrikestjänsten, för det andra, inte samrådde med sin tekniska grupp (nedan kallad den tekniska gruppen) på lämpligt sätt. Vid förhandlingen angav de dessutom att det andra steget av förfarandet inte genomfördes korrekt, eftersom utrikestjänsten inte samrådde med delegationscheferna på regional nivå, vilket gör att förfarandet i dess helhet är behäftat med ett fel.

41 Utrikestjänsten har bestritt sökandenas argument.

42 Det ska härvidlag påpekas att artiklarna 3 och 4 i riktlinjerna innehåller regler rörande förfarandet för fastställande av tillägget för levnadsvillkor, vilka måste iakttas för att det beslut som antas genom förfarandet ska vara rättsenligt.

43 Enligt artikel 3 i riktlinjerna ska förfarandet för fastställande av tillägget för levnadsvillkor genomföras i tre steg. I det första steget görs en bedömning på nationell nivå för varje arbetsort. I det andra steget görs en regional jämförelse för att säkerställa överensstämmelse mellan olika arbetsorter och till följd av detta steg upprättas en rapport. I det tredje steget görs en övergripande jämförelse utifrån resultaten av det första och det andra steget, varvid det är möjligt att justera poängtalen. Till följd av detta steg upprättas en slutrapport som innehåller en beskrivning av förfarandet och slutsatserna, inbegripet en motivering till de poängtal som har justerats och en uppskattning av budgetkonsekvenserna.

44 I artikel 4 i riktlinjerna föreskrivs dessutom att samråd ska ske med den tekniska gruppen och att denna ska se avge en rekommendation på begäran av tillsättningsmyndigheten.

45 I artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna föreskrivs vidare att tillägget för levnadsvillkor kan ses över årligen och, om nödvändigt, justeras endast efter det att utrikestjänstens personalkommitté (nedan kallad personalkommittén) har avgivit sitt yttrande.

46 Det är således mot bakgrund av artikel 10 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna och artiklarna 3 och 4 i riktlinjerna som det i förevarande fall ska prövas huruvida det förfarande för fastställande av tillägget för levnadsvillkor som ledde fram till antagandet av beslutet av den 23 februari 2015 genomfördes rättsenligt.

47 Det ska först prövas huruvida det förfarande för fastställande av tillägget för levnadsvillkor i tre steg som föreskrivs i riktlinjerna iakttogs. Tribunalen har genom en åtgärd för processledning anmodat utrikestjänsten att inkomma med bland annat de rapporter som upprättades till följd av det andra och det tredje steget av förfarandet för fastställande av tillägget för levnadsvillkor. Som svar på en fråga från tribunalen har utrikestjänsten lämnat in tre tabeller av vilka det för vart och ett av de tre stegen i

förfarandet framgår vilket antal poäng som tilldelades för varje parameter beroende på svårighetsgraden och den slutliga viktningen som visar den procentsats för tillägget för levnadsvillkor som tilldelats för varje arbetsort.

48 Mot bakgrund av handlingarna i målet och utrikestjänstens svar på tribunalens frågor konstaterar tribunalen att förfarandet för fastställande av tillägget för levnadsvillkor inte fullständigt iakttogs i det andra och det tredje steget. Trots att det i artikel 3 i riktlinjerna, med avseende på det andra steget i förfarandet, föreskrivs att en regional bedömning ska göras med beaktande av regionala likheter eller olikheter, är det inte möjligt att utifrån den tabell som utrikestjänsten har lämnat in, som är en enkel tabell utan kompletterande förklaringar, slå fast att de resultat som erhölls för varje arbetsort faktiskt jämfördes med andra liknande arbetsorter i syfte att säkerställa en viss regional överensstämmelse. I nämnda artikel föreskrivs även att det ska upprättas en rapport innehållande slutsatserna samt en sammanfattning av mottagna yttranden, men inte heller dessa handlingar har lämnats in.

49 Under förhandlingen medgav utrikestjänsten dessutom att det under det andra steget av förfarandet för fastställande av tillägget för levnadsvillkor inte genomfördes något samlat samråd på regional nivå med alla delegationschefer i Västafrika och Europa.

50 Vad gäller det tredje steget av förfarandet för fastställande av tillägget för levnadsvillkor föreskrivs i artikel 3 i riktlinjerna att en slutrapport ska upprättas till följd av detta steg och att den ska innehålla en beskrivning av förfarandet i detta steg och de slutsatser som har dragits, inbegripet en motivering av de poängtal som har justerats. Någon sådan slutrapport har dock inte lämnats in, utan utrikestjänsten har endast lämnat in en tabell, som inte innehåller vare sig någon beskrivning av förfarandet eller slutsatserna eller någon motivering av de poängtal som har justerats. Det är följaktligen inte möjligt att kontrollera huruvida detta steg genomfördes i enlighet med kraven i nämnda artikel.

51 När utrikestjänsten tillfrågades om detta vid förhandlingen medgav den även att den inte kan garantera att de rapporter som ska antas till följd av det andra och det tredje steget av förfarandet för fastställande av tillägget för levnadsvillkor hade upprättats.

52 Det finns vidare anledning att granska den tidsfrist inom vilken handlingarna sändes till den tekniska gruppen. Sökandena har hävdat att mekanismen för samråd med den tekniska gruppen inte är effektiv, eftersom administrationen brukar sända referensdokumenten till den tekniska gruppen endast två dagar innan den sammanträder, vilket gör det omöjligt för den att utvärdera alla nödvändiga uppgifter för de 120 arbetsorterna. Det ska härvidlag påpekas att även om det i artikel 4 i riktlinjerna föreskrivs att samråd om referensdokumenten ska ske med den tekniska gruppen, innehåller varken riktlinjerna eller beslutet av den 17 februari 2013 något annat formellt krav som anger en minimifrist för översändandet av handlingarna till den tekniska gruppen. Att det inte fastställts något sådant krav innebär emellertid inte att utrikestjänsten inte är skyldig att inom sitt ansvarsområde agera med den skyndsamhet som krävs för att skicka handlingarna till den tekniska gruppen i tillräckligt god tid, så att denna kan göra en fullständig granskning av handlingarna innan den avger sitt yttrande, med beaktande av att handlingarna rör 120 arbetsorter. Av handlingarna i målet framgår att det tredje steget av förfarandet för fastställande av tillägget för levnadsvillkor inte avslutades förrän den 21 januari 2015, att handlingarna skickades till den tekniska gruppen den 23 januari 2015 och att denna avgav sitt yttrande den 26 januari 2015. Denna tidsfrist är inte tillräcklig för att det ska kunna anses att samråd med den tekniska gruppen har skett på lämpligt sätt. Eftersom utrikestjänsten inte har lämnat in de rapporter som ska upprättas till följd av det andra och det tredje steget i förfarandet, måste dessutom slutsatsen dras att den tekniska gruppen inte erhöll alla de handlingar som var relevanta för dess yttrande.

53 Vidare framgår av personalkommitténs skrivelse av den 19 februari 2015 till utrikestjänstens personalchef att det positiva yttrande som personalkommittén avgav över beslutet av den 23 februari 2015 innehöll två anmärkningar. Genom sin första anmärkning påpekade

personalkommittén att samråd inte hade hållits med delegationscheferna i Västafrika och Europa och begärde särskilt att bedömningen rörande delegationen i Ghana skulle utredas. Genom sin andra anmärkning betonade personalkommittén att det vid samråd med den tekniska gruppen är absolut nödvändigt att gruppens medlemmar erhåller handlingarna minst tio dagar före sammanträdesdatumet, för att de ska kunna göra en korrekt analys av dem.

54 Slutligen har sökandena gjort gällande att det inte genomfördes något samråd i syfte att uppdatera den föråldrade bedömningen. Det ska härvidlag påpekas att det i artikel 2 i riktlinjerna fastställs att parametrarna ”grad av isolering” och ”andra lokala förhållanden” ska bestämmas på grundval av uppgifter som lämnats av delegationen som svar på ett frågeformulär. För att bestämma det poängtal som skulle tilldelas för dessa båda parametrar vad gällde delegationen i Ghana grundade sig utrikestjänsten i förevarande fall på en bedömning som hade gjorts i juli 2014. Eftersom riktlinjerna rörande den nya metoden för fastställande av tillägget för levnadsvillkor antogs i december 2014, det vill säga sex månader efter det att bedömningen hade gjorts vid nämnda delegation, och denna delegation inte vid något tillfälle hade kontaktats på nytt för att åtgärda detta, kan det inte uteslutas att ett lämpligt samråd skulle ha gjort det möjligt att verifiera bedömningskriterierna och vidta en bedömning som bättre överensstämde med verkligheten på plats och med riktlinjerna.

55 Av samtliga ovanstående överväganden följer att sökandena har fog för att hävda att det förfarande för fastställande av tillägget för levnadsvillkor som föreskrivs i riktlinjerna inte iakttogs korrekt i förevarande fall.

56 För att sökandenas lönebesked som upprättats efter mars 2015 till och med den 28 december 2015 ska kunna ogiltigförklaras på grund av ett förfarandefel, i den del de utgör en tillämpning av den nya procentsats för tillägget för levnadsvillkor som fastställs i beslutet av den 23 februari 2015, måste det också fastställas att nämnda beslut hade kunnat få ett annat innehåll om detta fel inte hade förekommit och att dessa lönebesked i sig följaktligen hade kunnat utgöra en tillämpning av en annan procentsats för tillägget för levnadsvillkor (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 13 juli 2000, Hendrickx/Cedefop, T-87/99, EU:T:2000:191, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

57 Ett sådant förfarandefel kan således föranleda ogiltigförklaring av det angripna beslutet endast om det fastställs att detta fel kan ha påverkat beslutets innehåll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 oktober 1980, van Landewyck m.fl./kommissionen, 209/78–215/78 och 218/78, ej publicerad, EU:C:1980:248, punkt 47, och dom av den 9 mars 1999, Hubert/kommissionen, T-212/97, EU:T:1999:39, punkt 53). Så är fallet i förevarande fall, eftersom det inte kan uteslutas att ett lämpligt samråd hade kunnat påverka innehållet i beslutet av den 23 februari 2015. Det kan dessutom inte heller uteslutas att den omständigheten att inga rapporter upprättades till följd av det andra och det tredje steget i förfarandet för fastställande av tillägget för levnadsvillkor kan ha skadat sökandenas intressen och kan ha medfört ett förfarandefel gentemot sökandena, eftersom beslutet av den 23 februari 2015 hade kunnat få ett annat innehåll om dessa oegentligheter inte hade förekommit vid genomförandet av förfarandet.

58 Det är viktigt att betona att översynen och justeringen, om en sådan är nödvändig, av tillägget för levnadsvillkor är en årlig åtgärd som omfattar samtliga arbetsorter för att beakta ändrade förhållanden. Denna åtgärd innefattar en analys av levnadsvillkoren på varje arbetsort, i syfte att avgöra huruvida de motsvarar de som råder i unionen eller inte. Målet med uppdateringen av tillägget för levnadsvillkor är således att årligen se till att bidraget motsvarar levnadsvillkoren på en given arbetsort. För att kunna få kännedom om hur verkligheten ser ut på varje arbetsort och för att kunna beakta ändrade förhållanden är det av stor vikt att man har tillgång till alla uppgifter från delegationerna och att samrådsmekanismen iakttas. För att kunna garantera en viss exakthet och konsekvens är det dessutom nödvändigt att jämföra resultaten med levnadsvillkoren i andra liknande regioner, i unionen och globalt. De fel som begicks under förfarandet för fastställande av tillägget för levnadsvillkor, det vill

säga att det inte genomfördes något samråd och att det inte upprättades några rapporter till följd av det andra och det tredje steget i förfarandet, kan ha påverkat bedömningen av den faktiska situationen för delegationen i Ghana och av utvecklingen jämförd med föregående år.

59 Utan att det är nödvändigt att pröva de övriga grunder som sökandena har åberopat ska sökandenas lönebesked för mars 2015 följaktligen ogiltigförklaras, eftersom de utgör en tillämpning av den nya procentsats för tillägget för levnadsvillkor för tjänstemän och anställda som tjänstgör vid delegationen i Ghana som fastställs i beslutet av den 23 februari 2015, och detta på grund av det förfarandefel som begåtts vid antagandet av nämnda beslut.

Rättegångskostnader

60 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökandena har yrkat att svaranden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom utrikestjänsten har tappat målet, ska sökandenas yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (femte avdelningen)

följande:

1) De lönebesked för David Martinez De Prins samt för övriga i bilagan angivna tjänstemän och anställda vid Europeiska unionens utrikestjänst som utrikestjänsten upprättat för mars 2015 ogiltigförklaras, i den del de utgör en tillämpning av utrikestjänstens beslut av den 23 februari 2015 om nedsättning från och med den 1 januari 2015 av det tillägg för levnadsvillkor som utbetalas till Europeiska unionens personal som tjänstgör i Ghana.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Utrikestjänsten ska ersätta rättegångskostnaderna.

Gratsias Labucka Ulloa Rubio

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 december 2017.

E. Coulon
Justitiesekreterare

D. Gratsias
Ordförande