



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tiende Afdeling)

26. februar 2020 *

»Appel – personalesag – tjenestemænd og øvrige ansatte – Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) – løn – vedtægt – artikel 110 – ansatte ved Den Europæiske Union, der gør tjeneste i et tredjeland – bilag X – artikel 1, stk. 3, og artikel 10 – godtgørelse for levevilkår – årlig evaluering og ændring – nedsættelse for ansatte, der gør tjeneste i Etiopien – behov for forinden at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser – rækkevidde«

I sag C-427/18 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 26. juni 2018,

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

sagsøger,

de øvrige andre parter i appelsagen:

Ruben Alba Aguilera, tjenestemand ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Addis-Abeba (Etiopien),

Simone Barengni, tjenestemand ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Addis-Abeba,

Massimo Bonannini, kontraktansat ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Addis-Abeba,

Antonio Capone, tjenestemand ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Lomé (Togo),

Stéphanie Carette, kontraktansat ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Addis-Abeba,

Alejo Carrasco Garcia, kontraktansat ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Addis-Abeba,

Francisco Carreras Sequeros, tjenestemand ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Addis-Abeba,

Carl Daspect, kontraktansat ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Addis-Abeba,

Nathalie Devos, tjenestemand ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Bruxelles (Belgien),

Jean-Baptiste Fauvel, kontraktansat ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Addis-Abeba,

Paula Cristina Fernandes, kontraktansat ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Rabat (Marokko),

* Processprog: fransk.

Stephan Fox, kontraktansat ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Gesves (Belgien),
Birgitte Hagelund, tjenestemand ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Addis-Abeba,
Chantal Hebberecht, tjenestemand ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Luxembourg (Luxembourg),
Karin Kaup-Laponin, midlertidigt ansat ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Addis-Abeba,
Terhi Lehtinen, tjenestemand ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Lahti (Finland),
Sandrine Marot, kontraktansat ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Saint-Lary (Frankrig),
David Mogollon, tjenestemand ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Addis-Abeba,
Clara Molera Gui, kontraktansat ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Addis-Abeba,
Daniele Morbin, kontraktansat ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Addis-Abeba,
Charlotte Onraet, tjenestemand ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Dakar (Senegal),
Augusto Piccagli, tjenestemand ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Woluwé-Saint-Pierre (Belgien),
Gary Quince, tjenestemand ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Woking (Det Forenede Kongerige),
Pierre-Luc Vanhaeverbeke, kontraktansat ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Addis-Abeba,
Tamara Vleminckx, kontraktansat ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Addis-Abeba,
Birgit Vleugels, kontraktansat ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Addis-Abeba,
Robert Wade, midlertidigt ansat ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Frome (Det Forenede Kongerige),
Luca Zampetti, midlertidigt ansat ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Addis-Abeba,
ved advokater T. Martin og S. Orlandi,

sagsøgere i første instans,

har

DOMSTOLEN (Tiende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, I. Jarukaitis (refererende dommer), og dommerne M. Ilešić og C. Lycourgos,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: fuldmægtig V. Giacobbo-Peyronnel,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. juni 2019,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. oktober 2019,
afsagt følgende

Dom

- 1 Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) har med sit appelskrift nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 13. april 2018, Alba Aguilera m.fl. mod EU-Udenrigstjenesten (T-119/17, EU:T:2018:183), hvorved Retten annullerede afgørelsen fra EU-Udenrigstjenestens generaldirektør for budget og forvaltning af 19. april 2016 (herefter »den appellerede afgørelse«) om fastsættelse af godtgørelsen for levevilkårene i henhold til artikel 10 i bilag X til vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union – Regnskabsåret 2016 (ADMIN(2016) 7), for så vidt som denne afgørelse med virkning fra den 1. januar 2016 nedsætter godtgørelsen for levevilkårene til ansatte ved Den Europæiske Union, der gør tjeneste i Etiopien, fra 30% til 25% af referencebeløbet.

Retsforskrifter

Vedtægten

- 2 Vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten (herefter »vedtægten«), præciserer i artikel 1b, litra a), at EU-Udenrigstjenesten, medmindre andet er bestemt i vedtægten, sidestilles med Unionens institutioner ved anvendelsen af denne vedtægt.
- 3 Vedtægtens artikel 101a er eneste artikel i dennes afsnit VIIIb. Denne artikel bestemmer, at der i bilag X fastsættes særlige undtagelsesbestemmelser for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, dog med forbehold af vedtægtens øvrige bestemmelser.
- 4 Vedtægtens artikel 110, som findes i dennes afsnit IX vedrørende overgangs- og afsluttende bestemmelser, bestemmer:

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

2. De gennemførelsesbestemmelser, som Kommissionen vedtager for at sætte denne vedtægt i kraft, herunder de i stk. 1 nævnte almindelige gennemførelsesbestemmelser, finder tilsvarende anvendelse på agenturerne. [...]

[...]

3. Agenturerne behandles ikke som institutioner, når institutionerne vedtager bestemmelser efter fælles overenskomst. [...]

4. Bestemmelser om gennemførelse af denne vedtægt, inkl. de i stk. 1 nævnte almindelige gennemførelsesbestemmelser og bestemmelser vedtaget ved fælles overenskomst mellem institutionernes ansættelsesmyndigheder, bekendtgøres for personalet.

[...]«

- 5 Vedtægtens bilag X med overskriften »Særlige undtagelsesbestemmelser for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland«, indeholder i kapitel 1, med overskriften »Almindelige bestemmelser«, bilagets artikel 1-3.

6 Dette bilags artikel 1 bestemmer:

»I dette bilag 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.«

7 I samme bilags artikel 2, stk. 2, er det præciseret:

»Ansættelsesmyndigheden varetager denne mobilitet gennem en særlig procedure benævnt »mobilitetsproceduren«, for hvilken den fastsætter gennemførelsesbestemmelser efter udtalelse fra Personaleudvalget.«

8 Artikel 3 i bilag X til vedtægten har følgende ordlyd:

»Ansættelsesmyndigheden kan inden for rammerne af mobilitetsproceduren træffe beslutning om midlertidigt at forflytte en tjenestemand, der er ansat i et tredjeland, med dennes stilling til hovedsædet eller ethvert andet tjenestested i Unionen. [...] Uanset artikel 1, stk. 1, kan ansættelsesmyndigheden på grundlag af almindelige gennemførelsesbestemmelser træffe beslutning om, at tjenestemanden i den periode, han er midlertidigt ansat i en EF-medlemsstat fortsat er underlagt visse bestemmelser i dette bilag, med undtagelse af artikel 5, 10 og 12.«

9 Bilagets artikel 5, stk. 2, fastsætter følgende:

»Gennemførelsesbestemmelserne til stk. 1 fastsættes af ansættelsesmyndigheden efter udtalelse fra Personaleudvalget. [...]«

10 Bilagets artikel 10 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 udbetales ikke en sådan godtgørelse, når tjenestemanden gør tjeneste i et land, hvor levevilkårene må anses som svarende til dem, der sædvanligvis forekommer i Den Europæiske Union.

For de øvrige tjenestesteder fastsættes godtgørelsen for levevilkårene, bl.a. under hensyntagen til følgende parametre:

- sundheds- og hospitalsforhold
- sikkerhed
- klimaforhold
- grad af isolering
- andre lokale leveforhold.

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. De nærmere vilkår for anvendelsen af denne artikel fastsættes af ansættelsesmyndigheden.«

11 Bilagets artikel 15 bestemmer:

»På de af ansættelsesmyndigheden fastsatte betingelser modtager tjenestemanden et uddannelsestillæg [...].«

12 Artikel 21 i bilag X til vedtægten har følgende ordlyd:

»For en tjenestemand, som må skifte bopæl for at efterkomme artikel 20 i vedtægten, afholder institutionen på de af ansættelsesmyndigheden fastsatte betingelser og afhængigt af de boligforhold, [...], [visse udgifter].«

13 Bilagets artikel 23, stk. 4, er affattet således:

»De nærmere bestemmelser for anvendelsen af denne artikel fastsættes af ansættelsesmyndigheden. Dette boligtilskud må under ingen omstændigheder overstige tjenestemandens udgifter.«

Ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte

14 Ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Den Europæiske Union i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten (herefter »ansættelsesvilkårene«), præciserer i artikel 10, stk. 5, at vedtægtens afsnit VIIIb finder tilsvarende anvendelse på midlertidigt ansatte, der gør tjeneste i et tredjeland.

15 Ansættelsesvilkårenes artikel 118 bestemmer, at vedtægtens bilag X tilsvarende finder anvendelse på kontraktansatte, der gør tjeneste i et tredjeland, dog under visse omstændigheder med forbehold af bilagets artikel 21.

EU-Udenrigstjenestens afgørelser

16 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 [HR DEC(2013) 013] (herefter »afgørelsen af 17. december 2013«), omhandler vedtægten og ansættelsesvilkårene, navnlig artikel 10, og det anføres heri, at afgørelsen er vedtaget efter høring af Personaleudvalget. Som det fremgår af eneste betragtning hertil, har den til formål at vedtage interne retningslinjer, bl.a. vedrørende godtgørelsen for levevilkårene.

17 Artikel 1 i denne afgørelse bestemmer:

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

18 Afgørelsens artikel 2, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Efter udtalelse fra EEAS' personaleudvalg og Kommissionen fastsætter [ansættelsesmyndigheden] procentdelen af godtgørelsen for levevilkårene for hvert tjenestested. Disse procentdele er inddelt i otte kategorier [...] på grundlag af de parametre [...]«

19 I afgørelsens artikel 7 er opregnet eksempler på de parametre, som bl.a. tages i betragtning ved fastsættelsen af godtgørelsen for levevilkårene, og som svarer til parametrene i artikel 10, stk. 1, tredje afsnit, i bilag X til vedtægten. Det bestemmes i det væsentlige tillige, at EU-Udenrigstjenesten vedtager retningslinjer for at præcisere den anvendte metode efter samråd med de ansvarlige tjenestegrene ved Kommissionen og efter udtalelse fra en teknisk ad hoc-arbejdsgruppe bestående af medlemmer fra administrationen samt repræsentanter fra EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen udpeget af deres respektive personaleudvalg.

20 Artikel 12 i afgørelsen af 17. december 2013 præciserer, at bestemmelserne i afgørelsen finder tilsvarende anvendelse på både midlertidigt ansatte og på kontraktansatte, og at den træder i kraft den 1. januar 2014.

21 På grundlag af denne afgørelse, særlig artikel 2 og 7, og på grundlag af bilag X til vedtægten, særlig artikel 8 og 10 heri, og efter høring af EU-Udenrigstjenestens Personaleudvalg og Kommissionens Personaleudvalg blev afgørelse EEAS DEC(2014) 049 fra EU-Udenrigstjenestens administrerende generaldirektør ad interim af 3. december 2014 om retningslinjer for metoden for fastsættelse af bl.a. godtgørelsen for levevilkårene (herefter »afgørelsen af 3. december 2014«) vedtaget.

22 Den omtvistede afgørelse vedrører navnlig afgørelsen af 17. december 2013 og af 3. december 2014 og angiver, at den er blevet vedtaget efter udtalelse fra EU-Udenrigstjenestens personaleudvalg og Kommissionens centrale personaleudvalg, afdelingen for ansatte uden for Unionen. I første betragtning til afgørelsen er bl.a. anført, at »revisionen og i givet fald den årlige justering af godtgørelsen for levevilkårene sker i forbindelse med en årlig revision, der omfatter samtlige tjenestesteder, for at tage hensyn til udviklingen på stedet«, og at denne revision »omfatter en analyse af levevilkårene på tjenestestederne, som har til formål at afgøre, om disse levevilkår svarer til eller fortsat svarer til dem, der sædvanligvis forekommer i Unionen«.

23 Med nævnte afgørelse har ansættelsesmyndigheden eller den myndighed, der har kompetence til at indgå ansættelseskontrakter, foretaget den årlige ændring af godtgørelsen for levevilkårene for 2016. Under hensyn til anbefalingerne fra den tekniske arbejdsgruppe har ansættelsesmyndigheden bl.a., med virkning fra den 1. januar 2016, nedsat størrelsen af godtgørelsen for levevilkårene til ansatte, der gør tjeneste i Etiopien, fra 30% til 25%.

Twistens baggrund

24 Sagsøgerne i første instans, Ruben Alba Aguilera m.fl., er EU-tjenestemænd, midlertidigt ansatte eller kontraktansatte, som gjorde tjeneste i Etiopien, da den omtvistede afgørelse blev vedtaget. Da denne afgørelse nedsatte satsen for den godtgørelse for levevilkårene, som blev ydet EU-ansatte, der gjorde tjeneste i dette land, indgav Ruben Alba Aguilera m.fl. mellem den 13. juli og den 18. juli 2016 hver en klage over den omtvistede afgørelse i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2, til ansættelsesmyndigheden eller den myndighed, der har kompetence til at indgå ansættelseskontrakter, hvorved de bestred denne nedsættelse.

25 Ved en enkelt afgørelse af 9. november 2016 blev disse klager afslået.

Sagen for Retten og den anfægtede dom

- 26 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 20. februar 2017 anlagde Ruben Alba Aguilera m.fl. sag med påstand om, at den omtvistede afgørelse blev annulleret, for så vidt som afgørelsen med virkning fra den 1. januar 2016 nedsatte godtgørelsen for levevilkårene til EU-ansatte, der gør tjeneste i Etiopien, fra 30% til 25% af referencebeløbet, og om, at EU-Udenrigstjenesten tilpligtedes at betale et fast beløb, hvis størrelse skulle fastsættes af Retten efter ret og billighed, for det lidte ikke-økonomiske tab, samt om, at EU-Udenrigstjenesten tilpligtedes at betale sagsomkostningerne.
- 27 Til støtte for deres annulationssøgsmål havde Ruben Alba Aguilera m.fl. fremsat tre anbringender. Det første anbringende vedrørte en tilsidesættelse af forpligtelsen til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser i bilag X til vedtægten, det andet anbringende vedrørte en tilsidesættelse af artikel 10 i bilag X til vedtægten, for så vidt som den af EU-Udenrigstjenesten i afgørelsen af 3. december 2014 anvendte metode til fastsættelse af størrelsen af godtgørelsen for levevilkårene på et tjenestested tager hensyn til den »regionale sammenhæng«, og det tredje anbringende vedrørte et åbenbart urigtigt skøn af kriterierne i artikel 10 i bilag X til vedtægten ved fastsættelsen af den pågældende godtgørelse for levevilkårene.
- 28 Ved den appellerede dom tog Retten det første anbringende, der var fremsat for den, til følge og annullerede den omtvistede afgørelse i det påståede omfang, afviste de fremsatte erstatningspåstande og tilpligtede EU-Udenrigstjenesten at betale sagsomkostningerne.

Parternes påstande for Domstolen

- 29 EU-Udenrigstjenesten har nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
 - Appellanten gives medhold i de for førsteinstansen nedlagte påstande.
 - Ruben Alba Aguilera m.fl. tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 30 Ruben Alba Aguilera m.fl. har nedlagt følgende påstande:
- Principalt forkastes appellen, og EU-Udenrigstjenesten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
 - Subsidiært, såfremt appellen tages til følge, hjemvises sagen til Retten.

Om appellen

- 31 EU-Udenrigstjenesten har til støtte for appellen fremsat to anbringender. Det første anbringende vedrører en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 1 i bilag X til vedtægten, idet den heri indeholdte forpligtelse til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser i overensstemmelse med vedtægten artikel 110 er ensbetydende med en forpligtelse til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser for hele bilaget. Det andet anbringende vedrører en retlig fejl ved fortolkningen af bilagets artikel 10, idet den skulle udgøre en bestemmelse, der savner klarhed og præcision i et sådant omfang, at den kan give anledning til vilkårlig anvendelse, hvilket gør det nødvendigt at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser.
- 32 I denne henseende skal det indledningsvis bemærkes, at EU-Udenrigstjenesten med disse anbringender kun sigter til de præmisser i den appellerede dom, hvorved Retten tog påstanden om delvis annulation af den omtvistede afgørelse til følge, og ikke sigter til de præmisser i dommen, hvorved Retten afviste

de for denne fremsatte erstatningspåstande. Under disse omstændigheder har EU-Udenrigstjenesten med sin appel nedlagt påstand om, at den appellerede dom ikke ophæves i sin helhed, men alene for så vidt som Retten herved annullerede den omtvistede afgørelse i det påståede omfang og følgelig tilpligtede EU-Udenrigstjenesten at betale sagsomkostningerne.

Det første anbringende

Parternes argumenter

- 33 EU-Udenrigstjenesten har gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 1 i bilag X til vedtægten ved i præmis 30 og 31 i den appellerede dom at fastslå, at forpligtelsen i bilagets artikel 1, stk. 3, til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser i overensstemmelse med vedtægtens artikel 110 er ensbetydende med en forpligtelse til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser for hele direktivet, med den begrundelse, at artikel 1 forekommer blandt bilagets almindelige bestemmelser.
- 34 Rækkevidden af artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten afhænger af det spørgsmål, hvorvidt særlige procedurer for anvendelsen af bestemmelserne i dette bilag er fastsat i bilagets bestemmelser, og – i mangel af sådanne bestemmelser – af graden af præcision i disse bestemmelser eller af, hvorvidt det er nødvendigt at ledsage og udvikle disse med almindelige gennemførelsesbestemmelser. Rettens opfattelse indebærer, at de i bilaget fastsatte procedurer for vedtagelse af visse konkrete gennemførelsesbestemmelser ville blive ændret, at bilagets bestemmelser, der er selv bærende, ville blive berøvet deres indhold og give dem præg af at være ufuldstændige, hvilket de ikke nødvendigvis er.
- 35 En undersøgelse af bilag X til vedtægten viser, at alene bilagets artikel 3 udtrykkeligt bestemmer, at ansættelsesmyndigheden kan træffe beslutning »på grundlag af almindelige gennemførelsesbestemmelser«. Der er benyttet en særlig terminologi i artikel 10 i bilaget, hvoraf det fremgår, at EU-lovgiver ikke havde til hensigt at kræve en identisk procedure. I artikel 10, stk. 1, fjerde afsnit, bestemmes, at godtgørelsen for levevilkårene, der fastsættes for hvert tjenestested, tages op til vurdering hvert år og i givet fald revideres »af ansættelsesmyndigheden efter udtalelse fra Personaleudvalget«, og i stk. 3 bestemmes, at »de nærmere vilkår for anvendelsen« af artikel 10 fastsættes af ansættelsesmyndigheden. Det er i dette perspektiv, at afgørelserne af 17. december 2013 og af 3. december 2014 blev vedtaget efter høring for den førstes vedkommende af Personaleudvalget og for den andens vedkommende af Personaleudvalgene ved EU-Udenrigstjenesten og ved Kommissionen.
- 36 En samlet analyse af bilag X til vedtægten viser, at det indeholder forskellige typer af afgørelser og forskellige procedurer for vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltninger, nemlig dem, der udgør almindelige gennemførelsesbestemmelser, som kræver en høring af Personaleudvalget og en udtalelse fra vedtægtsudvalget, dem, der udgør vilkår for anvendelsen, som ansættelsesmyndigheden skal vedtage efter udtalelse fra Personaleudvalget, og dem, der udgør vilkår eller betingelser, som ansættelsesmyndigheden skal fastsætte uden forpligtelse til at høre Personaleudvalget. Såfremt EU-lovgiver havde haft til hensigt at gøre forpligtelsen til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser anvendelig på samtlige bestemmelser i bilag X til vedtægten, ville lovgiver udtrykkeligt have anført dette, have anvendt en ensartet terminologi i hele bilaget og ville ikke have fastsat særlige og forskellige procedurer for visse af bilagets bestemmelser.
- 37 Rettens fortolkning har den paradoksale konsekvens, at gennemførelsen af artikel 2, 5 og 10 i bilag X til vedtægten ville indebære først, at der blev vedtaget almindelige gennemførelsesbestemmelser, som kræver høring af Personaleudvalget, og derefter, at der atter blev indhentet en udtalelse fra sidstnævnte til vedtagelse af visse særlige gennemførelsesforanstaltninger. Dette udvalg ville således få

lejlighed til at udtale to gange om det samme emne. Dette kan ikke have været EU-lovgivers hensigt. Endvidere ville denne fortolkning berøve bilagets andre bestemmelser, hvori EU-lovgiver klart har fastsat mekanismer, som er forskellige fra vedtagelsen af almindelige gennemførelsesbestemmelser, enhver effektiv virkning.

- 38 Den eneste mulige fortolkning af artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten er, at hvis en given bestemmelse i dette bilag kræver vedtagelsen af almindelige gennemførelsesbestemmelser, skal de vedtages i overensstemmelse med proceduren i vedtægtens artikel 110.
- 39 I øvrigt har EU-Udenrigstjenesten gjort gældende, at det første anbringende hverken ændrer genstanden i sagen for Retten eller udgør et nyt anbringende. Anbringendet kan således realitetsbehandles. Rækkevidden af forpligtelsen til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser er blevet drøftet mellem parterne inden for rammerne af det første anbringende fremsat af sagsøgerne i første instans, der i denne egenskab i øvrigt har fastsat sagens genstand. EU-Udenrigstjenesten har tilføjet, at selv om det antages, at det første appelanbringende skal anses for nyt, kan institutionen under alle omstændigheder ikke berøves retten til at anfægte det ræsonnement, hvorefter Retten fastslog, at almindelige gennemførelsesbestemmelser er nødvendige for hele bilag X til vedtægten, idet dette ræsonnement blev frembragt for første gang i den appellerede dom.
- 40 Ruben Alba Aguilera m.fl. har principalt gjort gældende, at det første anbringende ikke kan antages til realitetsbehandling. Forpligtelsen til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 10 i bilag X til vedtægten, som Retten påpegede i præmis 30-33 i den appellerede dom, hviler på en fast retspraksis, som EU-Udenrigstjenesten ikke har bestridt i første instans, hvilket fremgår af præmis 25 i den appellerede dom og af punkt 16 i det svarskrift, som EU-Udenrigstjenesten indleverede til Retten. Præmis 27 i den appellerede dom viser, at EU-Udenrigstjenesten alene havde gjort gældende, at afgørelserne af 17. december 2013 og af 3. december 2014 udgjorde almindelige gennemførelsesbestemmelser til bilagets artikel 10 eller i det mindste kunne sidestilles hermed. Retten fastslog imidlertid, at en sådan sidestilling ikke var mulig, da EU-Udenrigstjenesten ikke have indhentet en udtalelse fra vedtægtsudvalget i medfør af vedtægtens artikel 110, hvilket EU-Udenrigstjenesten ikke bestrider inden for rammerne af nærværende appel. Endvidere gør EU-Udenrigstjenesten ikke gældende, at Retten i præmis 25 i den appellerede dom har gengivet dens argumentation forkert.
- 41 EU-Udenrigstjenesten bestrider således for første gang for Domstolen, at den var forpligtet til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 10 i bilag X til vedtægten i medfør af nævnte bilags artikel 1, stk. 3. EU-Udenrigstjenesten kan imidlertid ikke ændre sagens genstand, idet den ellers vil forelægge en mere omfattende tvist for Domstolen end den, som Retten skulle påkende. Desuden er der ikke tale om et forhold, som er blevet frembragt for første gang i den appellerede dom, idet denne forpligtelse blev fastlagt af Personaleretten i dom af 25. september 2014, Osorio m.fl. mod EU-Udenrigstjenesten (F-101/13, EU:F:2014:223), og bekræftet i dom af 17. marts 2016, Vanhalewyn mod EU-Udenrigstjenesten (T-792/14 P, EU:T:2016:156). Under den administrative procedure kom det desuden frem, at EU-Udenrigstjenesten ikke havde opfyldt disse domme ved at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser, inden den vedtog en afgørelse om fastsættelse af størrelsen af godtgørelsen for levevilkårene. Den appellerede dom har således intet »frembragt«.
- 42 Under alle omstændigheder er det første anbringende ugrundet. Artikel 1 i bilag X til vedtægten er indeholdt i kapitlet vedrørende almindelige bestemmelser, og artikel 1, stk. 3, er affattet i generelle vendinger. Det følger heraf, at EU-lovgiver kræver, at der vedtages almindelige gennemførelsesbestemmelser for hele bilaget. Artikel 1, stk. 3, er dermed til hinder for, at EU-Udenrigstjenesten nedsætter størrelsen af den godtgørelse for levevilkårene, som sagsøgerne i første instans modtager, uden forinden at have vedtaget almindelige gennemførelsesbestemmelser til bilagets artikel 10, således som Retten med rette har konstateret i den appellerede dom.

- 43 EU-Udenrigstjenestens argument om, at EU-lovgiver i visse tilfælde har præciseret, at vedtagelsen af almindelige gennemførelsesbestemmelser var påkrævet for en specifikt identificeret bestemmelse, understøtter ikke dens standpunkt. Såfremt EU-lovgiver reelt ville have begrænset forpligtelsen til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til bilag X til vedtægten til visse bestemmelser, ville det have været angivet.
- 44 De øvrige argumenter, som EU-Udenrigstjenesten har fremsat, kan heller ikke tiltrædes. For det første er den omstændighed, at artikel 3 i bilag X til vedtægten specifikt bestemmer, at der skal vedtages almindelige gennemførelsesbestemmelser til denne artikel, ikke relevant, hvilket Personaleretten allerede har fastslået i præmis 24 og 25 i dom af 25. september 2014, Osorio m.fl. mod EU-Udenrigstjenesten (F-101/13, EU:F:2014:223). Da artikel 3 i bilag X til vedtægten er en fravigelse af bilagets artikel 1, stk. 1, som omfatter bilagets bestemmelser, kan de almindelige gennemførelsesbestemmelser i artikel 3 nemlig ikke henvise til de almindelige gennemførelsesbestemmelser i artikel 1, stk. 3, og følgelig heller ikke fritage EU-Udenrigstjenesten fra den forpligtelse, der følger af artikel 1, stk. 3, til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til hele bilag X til vedtægten. For det andet forbyder den omstændighed, at bilagets artikel 10 kræver, at der vedtages »vilkår for anvendelsen« af denne bestemmelse, ikke, at disse vilkår antager form af almindelige gennemførelsesbestemmelser som omhandlet i vedtægtens artikel 110, hvilket Personaleretten ligeledes har fastslået i præmis 26 i denne dom. For det tredje er det ikke paradoksalt, at der både skal vedtages almindelige gennemførelsesbestemmelser for hele bilaget og indhentes en udtalelse fra Personaleudvalget inden den årlige ændring af størrelsen af godtgørelsen for levevilkårene for hvert tjenestested.

Domstolens bemærkninger

– Om formaliteten

- 45 Da Ruben Alba Aguilera m.fl. har bestridt, at det første anbringende kan antages til realitetsbehandling, med den begrundelse, at det er nyt og har ændret sagens genstand, som den forelå for Retten, som ikke vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt EU-Udenrigstjenesten var forpligtet til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 10 i bilag X til vedtægten i medfør af dette bilags artikel 1, stk. 3, men alene spørgsmålet om, hvorvidt EU-Udenrigstjenesten havde overholdt denne forpligtelse, og om afgørelserne af 17. december 2013 og af 3. december 2014 udgjorde sådanne almindelige gennemførelsesbestemmelser eller kunne sidestilles hermed, skal det bemærkes, at Domstolen under en appel kun har kompetence til at tage stilling til den retlige afgørelse, der er blevet truffet vedrørende de anbringender, som er blevet behandlet i første instans. En part har ikke adgang til først for Domstolen at fremføre et anbringende, der kunne være blevet fremført for Retten, men som ikke er blevet fremført, da dette er ensbetydende med en adgang til at forelægge Domstolen – der har en begrænset kompetence i appelsager – en mere omfattende tvist end den, der blev forelagt Retten (jf. i denne retning dom af 1.6.1994, Kommissionen mod Brazzelli Lualdi m.fl. C-136/92 P, EU:C:1994:211, præmis 59, og af 18.2.2016, Rådet mod Bank Mellat, C-176/13 P, EU:C:2016:96, præmis 116 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Retten har ganske vist i præmis 25 i den appellerede dom anført, at »EU-Udenrigstjenesten [ikke] har [...] 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«. Som bemærket af Ruben Alba Aguilera gør EU-Udenrigstjenesten desuden ikke gældende, at Retten i præmis 25 i den appellerede dom har gengivet dens argumentation forkert.

- 47 Imidlertid fremgår det dels af præmis 26 og 27 i den appellerede dom, at EU-Udenrigstjenesten for Retten i det væsentlige bestred, at dom af 17. marts 2016, Vanhalewyn mod EU-Udenrigstjenesten (T-792/14 P, EU:T:2016:156), kunne finde anvendelse på den foreliggende sag. Dette kan dog ikke hindre denne part i inden for rammerne af nærværende appel at bestride den fortolkning af bestemmelserne i bilag X til vedtægten, som Retten har anlagt i den appellerede dom på grundlag bl.a. af denne dom.
- 48 Dels har Ruben Alba Aguilera i punkt 26 i stævningen for Retten til støtte for deres første anbringende gjort gældende, at »der i artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten udtrykkeligt er fastsat en forpligtelse for den pågældende institution til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til hele bilag X til vedtægten«, hvor udtrykket »hele bilag X til vedtægten« derudover var understreget. De har gentaget denne argumentation i stævningens punkt 33, hvorefter »intet [...] kan begrunde EU-Udenrigstjenestens forsinkelse med at opfylde sin forpligtelse til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til hele bilag X til vedtægten«.
- 49 Retten har overtaget denne argumentation i præmis 24 i den appellerede dom, hvori den har anført, at »[sagsøgerne i første instans har] 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 [...] en måned før vedtagelsen af den [omtvistede] afgørelse, da forpligtelsen til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til bilag X til vedtægten [...] under alle omstændigheder er fastsat i dette bilags artikel 1, stk. 3«.
- 50 I ordningen for legalitetsprøvelser ved Unionens retsinstanser er det imidlertid parterne, der anlægger sagen og bestemmer genstanden for tvisten (dom af 14.11.2017, British Airways mod Kommissionen, C-122/16 P, EU:C:2017:861, præmis 87). Ruben Alba Aguilera m.fl. kan derfor ikke med rette gøre gældende, at EU-Udenrigstjenesten med det første anbringende har forelagt en sag for Domstolen, som er mere omfattende end den, som blev forelagt for Retten.
- 51 I præmis 30 i den appellerede dom, som er omfattet af første anbringende, har Retten endvidere fastslået, at »selv om artikel 10 i bilag X til vedtægten, der udgør retsgrundlaget for den [omtvistede] 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«.
- 52 I denne doms præmis 31, som ligeledes er omfattet af første anbringende, har Retten heraf udledt, at »bestemmelserne i artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten [har] generel rækkevidde, og [at] 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«. I samme præmis har Retten tilføjet, at »[f]ølgelig 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 [dette] bilags artikel 1, stk. 3«, og denne »forpligtelse til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til hele bilag X til vedtægten« blev atter nævnt i dommens præmis 42.
- 53 Endvidere fremgår det af en samlet læsning af selvsamme dom, at Retten har tiltrådt det første anbringende, som var blevet fremsat for den, hovedsageligt på grundlag af denne fortolkning af artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten.

54 Domstolen har imidlertid gentagne gange fastslået, at en sagsøger er berettiget til at iværksætte en appel ved at fremsætte anbringender, der er afledt af den appellerede dom, og som på det retlige plan tilsigter at bestride dommens lovlighed (dom af 29.11.2007, Stadtwerke Schwäbisch Hall m.fl. mod Kommissionen, C-176/06 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2007:730, præmis 17, og af 6.9.2018, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, C-4/17 P, EU:C:2018:678, præmis 24).

55 Det følger af det ovenstående, at første anbringende kan fremmes til realitetsbehandling.

– *Om realiteten*

56 Ifølge artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten vedtages »[de] almindelige gennemførelsesbestemmelser [...] i overensstemmelse med artikel 110 i vedtægten«. Denne artikel 110, stk. 1, bestemmer, at »[de] almindelige bestemmelser til gennemførelse af denne vedtægt vedtages af ansættelsesmyndigheden i hver institution efter høring af Personaleudvalget og Vedtægtsudvalget«.

57 Ifølge Domstolens retspraksis, som Retten i det væsentlige henviste til i den appellerede doms præmis 28, vedrører udtrykket »almindelige gennemførelsesbestemmelser« i vedtægtens artikel 110, stk. 1, først og fremmest de gennemførelsesbestemmelser, der udtrykkeligt er fastsat i visse specielle bestemmelser i vedtægten. I mangel af udtrykkelig angivelse gælder der kun undtagelsesvis en forpligtelse til at udstede gennemførelsesregler, der er underlagt de formelle betingelser i denne bestemmelse, nemlig når vedtægtens bestemmelser mangler klarhed og præcision i en sådan grad, at de ikke kan anvendes uden at omfatte et skøn (dom af 8.7.1965, Willame mod Kommissionen, 110/63, Sml. 1965-1968, s. 107, EU:C:1965:71, s. 815).

58 Som allerede anført i denne doms præmis 51 og 52, har Retten i præmis 30 og 31 i den appellerede dom i det væsentlige fastslået, at artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten udgør en bestemmelse, som indeholder en udtrykkelig forpligtelse til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til samtlige bestemmelser i bilag X til vedtægten, herunder bilagets artikel 10, og at artikel 1, stk. 3, derfor pålagde, at der inden vedtagelsen af en afgørelse om ændring af størrelsen af godtgørelsen for levevilkårene, som finder anvendelse på EU-tjenestemænd og ansatte, der gør tjeneste i et tredjeland, såsom den omtvistede afgørelse, skulle have været vedtaget almindelige gennemførelsesbestemmelser til denne artikel 10 i henhold til proceduren i vedtægtens artikel 110.

59 Som bemærket af EU-Udenrigstjenesten, og som det fremgår af disse præmisser i den appellerede dom, har Retten herved støttet sig på den omstændighed, at artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten er en del af vedtægtens almindelige bestemmelser.

60 Det kan imidlertid ikke af denne omstændighed udledes, at bestemmelsen har den rækkevidde, som Retten har tillagt den.

61 Det bemærkes, at dette bilags artikel 3 tillige specifikt henviser til vedtagelsen af almindelige gennemførelsesbestemmelser, hvorimod artikel 10, stk. 3, begrænser sig til at bestemme, at de nærmere vilkår for anvendelsen af artikel 10 fastsættes af ansættelsesmyndigheden, og artikel 10, stk. 1, fjerde afsnit, bestemmer, at ansættelsesmyndigheden hvert år foretager en vurdering og i givet fald en revision af godtgørelsen for levevilkårene, efter udtalelse fra Personaleudvalget. På lignende vis præciseres det i artikel 2 i bilag X til vedtægten, at vilkårene for mobilitetsproceduren fastsættes af ansættelsesmyndigheden efter udtalelse fra Personaleudvalget, bilagets artikel 5, stk. 2, angiver, at gennemførelsesbestemmelserne til stk. 1 fastsættes af ansættelsesmyndigheden efter udtalelse fra Personaleudvalget, og nævnte bilags artikel 23, stk. 4, præciserer, at de nærmere bestemmelser for anvendelsen af denne artikel fastsættes af ansættelsesmyndigheden. Hvad angår bilagets artikel 15 og 21 bestemmer de, at personalet modtager de heri fastsatte tillæg på de af ansættelsesmyndigheden fastsatte betingelser.

- 62 Det fremgår således af en samlet læsning af disse bestemmelser, at bilag X til vedtægten ikke alene henviser til almindelige gennemførelsesbestemmelser, men tillige til »de nærmere vilkår for anvendelsen« eller andre typer retsakter, for hvilke det til tider er angivet, at de kun kan vedtages efter høring af Personaleudvalget. Ordlyden af vedtægtens artikel 110, navnlig stk. 2, første afsnit, stk. 3 og 4, viser imidlertid, at de almindelige gennemførelsesbestemmelser i stk. 1, hvis vedtagelse kræver, at ansættelsesmyndigheden i hver institution hører Personaleudvalget og vedtægtsudvalget, udgør en særlig kategori af regler til gennemførelse af vedtægten, som er forskellig fra de regler, institutionerne vedtager efter fælles overenskomst, og tillige forskellig fra de andre regler eller vilkår for dennes gennemførelse.
- 63 Heraf følger, at det system, som er blevet indført ved forskellige vedtægtsbestemmelser og bilag X til vedtægten, sonder mellem almindelige gennemførelsesbestemmelser og andre regler til gennemførelse af vedtægten, såsom vilkårene for anvendelse i dette bilags artikel 10, stk. 3.
- 64 Under hensyntagen til kravet i vedtægtens artikel 110, stk. 1, hvorefter almindelig gennemførelsesbestemmelser kun kan vedtages efter høring af Personaleudvalget og vedtægtsudvalget, bemærkes endvidere, at den af Retten anlagte fortolkning af artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten medfører en fordobling af de processuelle krav, som forfølger det samme formål.
- 65 Med denne fortolkning berøves artikel 10, stk. 3, i bilag X til vedtægten således i det mindste delvist sin effektive virkning, idet denne bestemmelse ikke indeholder samme høje proceduremæssige krav for vedtagelsen af vilkårene for anvendelse af denne artikel som de krav, der følger af vedtægtens artikel 110, stk. 1, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 41 og 42 i forslaget til afgørelse.
- 66 Rettens fortolkning har tillige indvirkning på den effektive virkning af de andre bestemmelser i bilaget, for hvilke EU-lovgiver har fastsat en særlig procedure for vedtagelsen af gennemførelsesregler, end den i vedtægtens artikel 110, stk. 1.
- 67 Derimod skal de i præmis 61-66 i nærværende dom nævnte elementer godtgøre, at artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten skal fortolkes således, at når vedtagelsen af almindelige gennemførelsesbestemmelser til en bestemmelse i dette bilag er påkrævet, jf. den i præmis 57 i nærværende dom nævnte retspraksis, præciserer artikel 1, stk. 3, proceduren for vedtagelsen heraf, nemlig proceduren i vedtægtens artikel 110.
- 68 Det skal herved først bemærkes, at artikel 3 i bilag X til vedtægten bestemmer, at ansættelsesmyndigheden »på grundlag af almindelige gennemførelsesbestemmelser« og uanset artikel 1, stk. 1, kan træffe beslutning om, at den tjenestemand, som er ansat i et tredjeland, og som midlertidigt forflyttes med dennes stilling til hovedsædet eller ethvert andet tjenestested i Unionen, i den periode, han er midlertidigt forflyttet, fortsat er underlagt visse bestemmelser i dette bilag.
- 69 Hvis forpligtelsen til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til samtlige bestemmelser i bilag X til vedtægten som fastslået af Retten i den appellerede dom allerede fremgik af bilagets artikel 1, stk. 3, ville det have været overflødigt at indføje denne udtrykkelige præcisering i artikel 3. I denne henseende kan den af Ruben Alba Aguilera m.fl. foretagne læsning af artikel 3, beskrevet i præmis 44 i nærværende dom, ikke tiltrædes. Artikel 3, sidste punktum, indfører ganske vist en afvigelse fra bilagets artikel 1, stk. 1. Denne artikel 1, stk. 1, anfører imidlertid, at det nævnte bilag fastsætter særlige undtagelsesbestemmelser for EU-tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland. Den fastlægger således bilagets anvendelsesområde *ratione personae*.

- 70 Denne afvigelse omfatter dermed ikke en afvigelse fra »bestemmelserne« i bilag X til vedtægten, herunder bilagets artikel 1, stk. 3, hvilket bevirker, at bilagets artikel 3 ikke er omfattet af dettes artikel 1, stk. 3, således som de gør gældende, men giver alene ansættelsesmyndigheden mulighed for under visse omstændigheder at udvide anvendelsesområdet ratione personae for bilaget ud over det anvendelsesområde, som udelukkende følger af bilagets artikel 1, stk. 1.
- 71 Det skal derefter konstateres, som generaladvokaten har anført i punkt 48-54 i forslaget til afgørelse, at den omstændighed, at rækkevidden af artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten er begrænset til en processuel henvisning, ikke berører bestemmelsen sin effektive virkning. Dels er denne henvisning under alle omstændigheder fortsat nyttig hvad angår dette bilags artikel 3. Dels er henvisningen også relevant, såfremt det blev konstateret, at en af bilagets bestemmelser savner klarhed og præcision i et sådant omfang, at den ikke kan anvendes uden at omfatte et skøn, hvilket gør det nødvendigt at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser.
- 72 Endelig bekræfter de forarbejder, der førte til indsættelsen af dette bilag i vedtægten, at artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten kun udgør en processuel henvisning, som skal præcisere, hvilken metode der skal anvendes, såfremt der skal vedtages almindelige gennemførelsesbestemmelser.
- 73 Forslaget til Rådets forordning (EØF) om indførelse af særlige undtagelsesbestemmelser for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, der er ansat i en stat, som ikke er medlem af De europæiske Fællesskaber (COM(86) 83 final) (EFT 1986, C 74, s. 11), som Kommissionen fremsatte for Rådet den 6. marts 1986, indeholdt oprindeligt i artikel 1 et enkelt afsnit, som i det væsentlige nu svarer til artikel 1, stk. 1, i bilag X til vedtægten, og adskillige bestemmelser i dette forslag fastsatte udtrykkeligt vedtagelsen af almindelige gennemførelsesbestemmelser. Dette gjaldt bl.a. for forslagens artikel 3, som i det væsentlige svarer til artikel 3 i bilag X til vedtægten, men ligeledes for artikel 10, som i lighed med artikel 10 i bilag X til vedtægten vedrørte godtgørelsen for levevilkårene. Dette forslag til artikel 10 bestemte således, at det »i de i [denne artikel] omtalte almindelige gennemførelsesbestemmelser [i henhold til hvilke godtgørelsen for levevilkårene skal fastsættes] anføres, hvilke parametre der skal anvendes til at fastsætte godtgørelsesprocenten, samt den liste over de steder og de dertil svarende satser, til hvilke en sådan godtgørelse bevilges«.
- 74 Beslutningen som afslutning på høringen af Europa-Parlamentet om det i foregående præmis nævnte forslag til forordning af 12. september 1986 (dok. A2-83/86), som er vedlagt protokollen fra mødet fredag den 12. september 1986 (EFT 1986, C 255, s. 213 og 245), og den af Parlamentet i denne forbindelse ændrede tekst viser imidlertid, at sidstnævnte institution havde foreslået, at der blev indsat den præcisering, som nu udgør artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten, idet en sådan ændring ifølge Parlamentet var nødvendig »med henblik på [...] at fastslå, hvordan gennemførelsesbestemmelser skal vedtages«.
- 75 Kommissionen fulgte op på Parlamentets ændringsforslag og forelagde den 23. oktober 1986 Rådet et ændret forslag til Rådets forordning (EØF) om indførelse af særlige undtagelsesbestemmelser for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, der er ansat i en stat, som ikke er medlem af De Europæiske Fællesskaber (COM(86) 565 final) (EFT 1986, C 284, s. 8), som i det væsentlige omfattede Parlamentets forslag.
- 76 I den affattelse af denne forordning, der endeligt blev vedtaget af Rådet, dvs. Rådets forordning (Euratom, EKSF) nr. 3019/87 af 5. oktober 1987 om indførelse af særlige undtagelsesbestemmelser for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, der gør tjeneste i et tredjeland (EFT 1987, L 286, s. 3), hvorved bilag X i den affattelse, der fulgte af denne forordning, blev føjet til vedtægten, blev Parlamentets forslag, som nu findes i artikel 1, stk. 3, i dette bilag, dels opretholdt med den ordlyd, som var blevet foreslået af denne institution. Dels blev enhver henvisning til vedtagelsen af almindelige gennemførelsesbestemmelser i artikel 10 i det nævnte bilag fjernet, idet artikel 10 i bilag X til vedtægten i den affattelse, der følger af det ændrede forslag til forordning, der er nævnt i foregående præmis, imidlertid blev omskrevet og præciseret med henblik på at indeholde såvel listen

over de parametre, der blev taget hensyn til ved fastsættelsen af godtgørelsen for levevilkårene, som de koefficienter, som disse parametre var berørt af, deres værdi samt den skala, hvorefter godtgørelsen blev fastsat, som en procentdel af størrelsen af referencebeløbet, fra 10%, når den samlede værdi af de forskellige parametre var nul, indtil 35%, når denne værdi var større end otte. Det blev også fastsat, ligesom i den affattelse af bestemmelsen, som i øjeblikket er gældende, at den godtgørelse for levevilkårene, der var fastsat for hvert tjenestested, var genstand for en årlig vurdering og i givet fald en revision fra ansættelsesmyndighedens side, efter udtalelse fra Personaleudvalget.

- 77 Det fremgår således klart af de forarbejder, som førte til tilføjesen af bilag X til vedtægten, dels at den bestemmelse, som nu findes i bilagets artikel 1, stk. 3, som har været uændret siden forordning nr. 3019/87, blev indført alene med det formål at præcisere den procedure, der skal følges, når de almindelige gennemførelsesbestemmelser til dette bilag skal vedtages, dels at EU-lovgiver klart har haft til hensigt at udelukke, at en vedtagelse af almindelige gennemførelsesbestemmelser er nødvendig for så vidt angår bl.a. artikel 10 i det nævnte bilag.
- 78 I denne henseende bemærkes endvidere, at artikel 10 i bilag X til vedtægten, i den affattelse, der følger af forordning nr. 3019/87, indtil vedtagelsen 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), i det væsentlige forblev uændret. Den blev imidlertid, fra den 1. januar 2014, erstattet af den affattelse, der i øjeblikket er gældende, i henhold til artikel 1, nr. 70, litra e), i forordning nr. 1023/2013, og dette, ifølge 27. betragtning til denne forordning, for at »[a]rbejdsvilkårene for personale ansat i tredjelande bør moderniseres og gøres mere omkostningseffektive, så der opnås omkostningsbesparelser [...], [og for at der] indføres mulighed for at tage flere parametre i brug ved fastsættelsen af godtgørelse for levevilkår, uden at det indvirker på det generelle mål om at opnå omkostningsbesparelser«.
- 79 Med henblik herpå blev artikel 10 i bilag X til vedtægten i den affattelse, der fulgte af forordning nr. 3019/87, forenklet. I det væsentlige blev listen over de parametre, der skal tages hensyn til ved fastsættelsen af godtgørelsen for levevilkårene, eksemplificeret, præciseringerne vedrørende koefficienterne, værdierne af disse parametre og procentdelene af referencebeløbet afskaffet og stk. 3, hvorefter ansættelsesmyndigheden fastsætter de almindelige gennemførelsesbestemmelser til denne artikel, tilføjet.
- 80 Denne erstatning af artikel 10 i bilag X til vedtægten trådte desuden i kraft samme dag som erstatningen af vedtægts artikel 110, foretaget ved artikel 1, nr. 59, i forordning nr. 1023/2013, hvis nye affattelse præciserer de forskellige slags gennemførelsesregler til vedtægten, som kan vedtages.
- 81 Det fremgår således også klart af denne sidstnævnte lovgivningsmæssige udvikling, at hvis EU-lovgiver havde haft til hensigt at påbyde vedtagelsen af almindelige gennemførelsesbestemmelser til, og ikke nærmere vilkår for anvendelsen af, artikel 10 i bilag X til vedtægten i forbindelse med forenklingen af denne bestemmelses indhold, ville EU-lovgiver udtrykkeligt have anført dette.
- 82 Den af Ruben Alba Aguilera m.fl. fremførte argumentation til støtte for den appellerede dom, som anført i denne doms præmis 42-44, skal således forkastes, da den er i direkte modstrid med EU-lovgivers hensigt.
- 83 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 30 og 31 at fastslå, at artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten udgør en bestemmelse, som fastsætter en udtrykkelig forpligtelse til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til hele dette bilag, og ved heraf at udlede, at EU-Udenrigstjenesten var forpligtet til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 10 i nævnte bilag, inden den lovligt kunne vedtage den omtvistede afgørelse.

- 84 Det første anbringende bør derfor tiltrædes. For så vidt som forpligtelsen til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser som omhandlet i vedtægtens artikel 110 i henhold til den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 57, imidlertid i mangel af en udtrykkelig bestemmelse herom ikke desto mindre kan tillades, når den pågældende bestemmelse i vedtægten mangler klarhed og præcision i en sådan grad, at den ikke kan anvendes uden at omfatte et skøn, og for så vidt som EU-Udenrigstjenesten med det andet anbringende har gjort gældende, at Retten i den appellerede dom ligeledes har fastslået, at artikel 10 i bilag X til vedtægten opfylder denne bestemmelse, og således har begået en ny retlig fejl, skal der, inden det afgøres, om den appellerede dom skal ophæves i det påståede omfang, foretages en undersøgelse af det andet anbringende.

Det andet anbringende

Parternes argumenter

- 85 EU-Udenrigstjenesten har, med henvisning til den appellerede doms præmis 28, 29 og 38, gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved at antage, at artikel 10 i bilag X til vedtægten er en bestemmelse, som nødvendiggør vedtagelsen af almindelige gennemførelsesbestemmelser, for så vidt som den mangler klarhed og præcision i en sådan grad, at den ikke kan anvendes uden at omfatte et skøn. I forbindelse med vedtagelsen af de nærmere regler for gennemførelsen af godtgørelsen for levevilkårene påbyder artikel 10, stk. 1, fjerde afsnit, i dette bilag udtrykkeligt og udelukkende, at der indhentes en udtalelse fra Personaleudvalget, hvilket var tilfældet i forbindelse med vedtagelsen af afgørelserne af 17. december 2013 og af 3. december 2014. Denne etape gør det i sig selv muligt at udelukke enhver risiko for, at kriterierne til bestemmelse af satsen for godtgørelsen for levevilkårene bliver påtvunget af administrationen med det formål at opnå et ønsket resultat. Detaljeringsgraden af denne artikel 10, som fastsætter de parametre, der skal tages hensyn til ved fastsættelsen af godtgørelsen for levevilkårene, og indfører en årlig evaluering af disse, viser i øvrigt i sig selv, at der ikke levnes plads til en vilkårlig anvendelse.
- 86 I øvrigt er det andet anbringende relevant. Når EU-lovgiver ikke udtrykkeligt fastsætter en forpligtelse til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 10 i bilag X til vedtægten, og når denne bestemmelses karakter ikke påbyder vedtagelse af almindelige gennemførelsesbestemmelser, fremgår det, at der ikke foreligger nogen forpligtelse til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 10 i dette bilag som påstået af Ruben Alba Aguilera m.fl. Det andet anbringende vedrører ikke spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af at høre Vedtægtsudvalget eller endog den relevante karakter af dets udtalelse og kræver heller ikke, at Ruben Alba Aguilera m.fl. godtgør et negativt forhold.
- 87 Ruben M. Alba Aguilera m.fl. har principalt gjort gældende, at det andet anbringende er irrelevant. Eftersom Retten med rette fastslog, at artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten udtrykkeligt fastsætter en forpligtelse for EU-Udenrigstjenesten til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til dette bilags artikel 10, er den påståede klarhed af denne artikel 10 uden betydning.
- 88 Under alle omstændigheder er dette anbringende ugrundet. Vedtagelsen af almindelige gennemførelsesbestemmelser indebærer nemlig, at Vedtægtsudvalgets udtalelse kan påvirke ansættelsesmyndighedens afgørelse. At kræve, at der fremlægges et negativt bevis, dvs. et bevis for, at den omtvistede afgørelse kunne have haft et andet indhold, hvis der var blevet vedtaget almindelige gennemførelsesbestemmelser, ville ikke kunne tillades og ville fratage forpligtelsen til at høre dette udvalg enhver effektiv virkning.

Domstolens bemærkninger

- 89 Eftersom Ruben Alba Aguilera m.fl. principalt har anfægtet det andet anbringendes relevante karakter, bemærkes, at deres argumentation i denne henseende hviler på den præmis, at Retten med rette fastslog, at artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten udgør en bestemmelse, som fastsætter en udtrykkelig forpligtelse til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til alle bestemmelserne i dette bilag, herunder til artikel 10 heri, som omhandlet i den retspraksis, som er nævnt i denne doms præmis 57. Det følger imidlertid af analysen af det første anbringende, at denne præmis er forkert.
- 90 Når dette er sagt, må det konstateres, at EU-Udenrigstjenesten med det andet anbringende nærmere bestemt har gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 38 begik en retlig fejl ved at fastslå, at karakteren af denne artikel 10, uafhængigt af den forpligtelse til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 10 i bilag X til vedtægten, som ifølge denne fulgte af bilagets artikel 1, stk. 3, ligeledes krævede, at der blev vedtaget almindeligelige gennemførelsesbestemmelser til nævnte artikel 10, inden der lovligt kunne træffes en afgørelse om revision af størrelsen af godtgørelsen for levevilkårene.
- 91 Retten konstaterede ganske vist i første punktum i præmis 38, 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«.
- 92 Imidlertid fremgår det af en samlet læsning af den appellerede dom, og navnlig af dommens præmis 30, 31, 33 og 40, at Retten ikke baserede ophævelsen af den omtvistede afgørelse på det andet af de tilfælde, der er omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 57, men på den omstændighed, at artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten ifølge den retspraksis, som den lagde til grund, pålægger en udtrykkelig forpligtelse til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til alle bestemmelserne i dette bilag, herunder til bilagets artikel 10.
- 93 Som det fremgår af præmis 34, præmis 35, andet punktum i præmis 38 og præmis 39 i den appellerede dom, vedrører de betragtninger, som Retten har anført i det første punktum i denne præmis 38, desuden spørgsmålet, om afgørelserne af 17. december 2013 og af 3. december 2014 kan anses for at udgøre almindelige gennemførelsesbestemmelser som omhandlet i artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten. De vedrører således ikke karakteren af artikel 10 i dette bilag, men den fortolkning, som den har foretaget af denne artikel 1, stk. 3. I øvrigt vedrørte det første annullationsanbringende, der blev fremlagt for Retten, således som det allerede er blevet konstateret, nærmere bestemt i denne doms præmis 48, kun det første af de to tilfælde, der er omhandlet i den retspraksis, som er anført i denne doms præmis 57.
- 94 Det andet appelanbringende hviler følgelig på en forkert læsning af den appellerede dom og skal derfor forkastes som ugrundet.
- 95 Eftersom det første appelanbringende kan tiltrædes, og idet den begrundelse, som Retten har lagt til grund, og som dette anbringende konstaterer er forkert, således som det bl.a. blev anført i denne doms præmis 92, udgør begrundelsen for den omtvistede afgørelses annullation, skal punkt 1 og 3 i den appellerede doms konklusion imidlertid annulleres.

Om søgsmålet for Retten

- 96 I henhold til artikel 61, stk. 1, i statuttens for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen i tilfælde af ophævelse af Rettens afgørelse enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.

- 97 I det foreliggende tilfælde fremgår det af behandlingen af appellen, at det første anbringende, som Ruben Alba Aguilera m.fl. har fremsat i første instans, og hvorefter EU-Udenrigstjenesten ifølge artikel 1, stk. 3, i bilag X til vedtægten var forpligtet til at vedtage almindelige gennemførelsesbestemmelser til dette bilags artikel 10, inden den omtvistede afgørelse blev truffet, er ugrundet.
- 98 Da Retten har tiltrådt dette anbringende og annulleret den omtvistede afgørelse i det påståede omfang, uden at det påberåbte andet anbringende og det tredje anbringende blev behandlet for Retten, finder Domstolen, at sagen ikke er moden til påkendelse. Sagen bør derfor hjemvises til Retten.

Sagsomkostninger

- 99 Da sagen hjemvises til Retten, skal spørgsmålet om sagsomkostningerne udsættes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tiende Afdeling) for ret:

- 1) **Punkt 1 og 3 i domskonklusionen i dommen afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 13. april 2018, Alba Aguilera m.fl. mod EU-Udenrigstjenesten (T-119/17, EU:T:2018:183), ophæves.**
- 2) **Sagen hjemvises til Den Europæiske Unions Ret.**
- 3) **Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.**

Underskrifter