



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (tizedik tanács)

2020. február 26.*

„Fellebbezés – Közszoigálat – Tisztviselők és alkalmazottak – Európai Külügyi Szoligálat (EKSZ) – Díjazás – Személyzeti szabályzat – 110. cikk – Az Európai Unió harmadik országban szoligálatot teljesítő személyi állománya – X. melléklet – Az 1. cikk harmadik bekezdése és a 10. cikk – Életkörülmények után nyújtott támogatás – Évenkénti felülvizsgálat és kiigazítás – Csökkentés az Etiópiában szoligálatot teljesítő személyi állomány tekintetében – Általános végrehajtási rendelkezések előzetes elfogadásának szükségessége – Terjedelem”

A C-427/18. P. sz. ügyben,

az **Európai Külügyi Szoligálat (EKSZ)** (képviselik: S. Marquardt és R. Spac, meghatalmazotti minőségben, segítőik: M. Troncoso Ferrer és S. Moya Izquierdo abogados, valamint F.-M. Hilaire avocat)

fellebbezőnek

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2018. június 26-án benyújtott fellebbezése tárgyában,

a többi fél az eljárásban:

Ruben Alba Aguilera, az Európai Külügyi Szoligálat tisztviselője (lakóhelye: Addisz-Abeba [Etiópia]),

Simone Barengi, az Európai Külügyi Szoligálat tisztviselője (lakóhelye: Addisz-Abeba),

Massimo Bonannini, az Európai Külügyi Szoligálat szerződéses alkalmazottja (lakóhelye: Addisz-Abeba),

Antonio Capone, az Európai Külügyi Szoligálat tisztviselője (lakóhelye: Lomé [Togo]),

Stéphanie Carette, az Európai Külügyi Szoligálat szerződéses alkalmazottja (lakóhelye: Addisz-Abeba),

Alejo Carrasco Garcia, az Európai Külügyi Szoligálat szerződéses alkalmazottja (lakóhelye: Addisz-Abeba),

Francisco Carreras Sequeros, az Európai Külügyi Szoligálat tisztviselője (lakóhelye: Addisz-Abeba),

Carl Daspect, az Európai Külügyi Szoligálat szerződéses alkalmazottja (lakóhelye: Addisz-Abeba),

Nathalie Devos, az Európai Külügyi Szoligálat tisztviselője (lakóhelye: Brüsszel [Belgium]),

* Az eljárás nyelve: francia.

Jean-Baptiste Fauvel, az Európai Külügyi Szolgálat szerződéses alkalmazottja (lakóhelye: Addisz-Abeba),

Paula Cristina Fernandes, az Európai Külügyi Szolgálat szerződéses alkalmazottja (lakóhelye: Rabat [Marokkó]),

Stephan Fox, az Európai Külügyi Szolgálat szerződéses alkalmazottja (lakóhelye: Gesves [Belgium]),

Birgitte Hagelund, az Európai Külügyi Szolgálat tisztviselője (lakóhelye: Addisz-Abeba),

Chantal Hebberecht, az Európai Külügyi Szolgálat tisztviselője (lakóhelye: Luxembourg [Luxemburg]),

Karin Kaup-Lapõnin, az Európai Külügyi Szolgálat ideiglenes alkalmazottja (lakóhelye: Addisz-Abeba),

Terhi Lehtinen, az Európai Külügyi Szolgálat tisztviselője (lakóhelye: Lahti [Finnország]),

Sandrine Marot, az Európai Külügyi Szolgálat szerződéses alkalmazottja (lakóhelye: Saint-Lary [Franciaország]),

David Mogollon, az Európai Külügyi Szolgálat tisztviselője (lakóhelye: Addisz-Abeba),

Clara Molera Gui, az Európai Külügyi Szolgálat szerződéses alkalmazottja (lakóhelye: Addisz-Abeba),

Daniele Morbin, az Európai Külügyi Szolgálat szerződéses alkalmazottja (lakóhelye: Addisz-Abeba),

Charlotte Onraet, az Európai Külügyi Szolgálat tisztviselője (lakóhelye: Dakar [Szenegál]),

Augusto Piccagli, az Európai Külügyi Szolgálat tisztviselője (lakóhelye: Woluwé-Saint-Pierre [Belgium]),

Gary Quince, az Európai Külügyi Szolgálat nyugdíjas tisztviselője (lakóhelye: Woking [Egyesült Királyság]),

Pierre-Luc Vanhaeverbeke, az Európai Külügyi Szolgálat szerződéses alkalmazottja (lakóhelye: Addisz-Abeba),

Tamara Vleminckx, az Európai Külügyi Szolgálat szerződéses alkalmazottja (lakóhelye: Addisz-Abeba),

Birgit Vleugels, az Európai Külügyi Szolgálat szerződéses alkalmazottja (lakóhelye: Addisz-Abeba),

Robert Wade, az Európai Külügyi Szolgálat ideiglenes alkalmazottja (lakóhelye: Frome [Egyesült Királyság]),

Luca Zampetti, az Európai Külügyi Szolgálat ideiglenes alkalmazottja (lakóhelye: Addisz-Abeba)

(képviselik őket: T. Martin és S. Orlandi avocats)

felperesek az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (tizedik tanács),

tagjai: I. Jarukaitis tanácselnök (előadó), M. Ilešić és C. Lycourgos bírák,

főtanácsnok: M. Szpunar,

hivatalvezető: V. Giacobbo-Peyronnel tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2019. június 26-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2019. október 16-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) fellebbezésében az Európai Unió Törvényszéke 2018. április 13-i Alba Aguilera és társai kontra EKSZ ítéletének (T-119/17, a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2018:183) hatályon kívül helyezését kéri, amely ítéletben a Törvényszék megsemmisítette az EKSZ költségvetési és igazgatási főigazgatója által 2016. április 19-én hozott, a személyzeti szabályzat X. mellékletének 10. cikke szerinti életkörülmények után nyújtott támogatást megállapító (2016. költségvetési év) határozatát (ADMIN(2016) 7, a továbbiakban: vitatott határozat), amennyiben e határozat 2016. január 1-jétől 30%-ról 25%-ra csökkentette az Európai Unió Etiópiában szolgálatot teljesítő személyi állománya számára az életkörülmények alapján nyújtott támogatás (a továbbiakban: támogatás) referenciaösszegét.

Jogi háttér

A személyzeti szabályzat

- 2 Az Európai Unió tisztviselői személyzeti szabályzatának a jogvitára alkalmazandó szövege (a továbbiakban: személyzeti szabályzat) az 1b. cikkének a) pontjában kimondja, hogy amennyiben e személyzeti szabályzat másként nem rendelkezik, az EKSZ-t a személyzeti szabályzat alkalmazásában az Unió intézményének kell tekinteni.
- 3 A személyzeti szabályzat 101a. cikke a VIIIb. címének egyetlen cikke. E cikk előírja, hogy a személyzeti szabályzat egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül, a harmadik országban szolgálatot teljesítő tisztviselőkre vonatkozó különös és kivételes rendelkezéseket a X. melléklet állapítja meg.
- 4 A személyzeti szabályzatnak az átmeneti és záró rendelkezésekre vonatkozó IX. címében szereplő 110. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A személyzeti szabályzat végrehajtására szolgáló általános rendelkezéseket az egyes intézmények kinevezésre jogosult hatóságai fogadják el a személyzeti bizottsággal és a személyzeti szabályzati bizottsággal történő konzultációt követően.

(2) A Bizottság által a személyzeti szabályzat érvényre juttatása érdekében elfogadott végrehajtási szabályok – ideértve az (1) bekezdés szerinti általános végrehajtási rendelkezéseket is – analógia útján vonatkoznak az ügynökségekre is. [...]

[...]

(3) A szabályoknak az intézmények közötti megegyezéssel történő elfogadása tekintetében az ügynökségek nem tekintendők intézménynek. [...]

(4) A személyzeti szabályzat érvényre juttatását célzó szabályokról, ideértve az (1) bekezdésben említett általános végrehajtási rendelkezéseket, valamint az intézmények kinevezésre jogosult hatóságai közötti megegyezés útján elfogadott szabályokról tájékoztatni kell a személyzetet.

[...]

- 5 A személyzeti szabályzatnak „A harmadik országban szolgálatot teljesítő tisztviselőkre vonatkozó különös és kivételes rendelkezések” című X. melléklete az „Általános rendelkezések” című 1. fejezetében tartalmazza e melléklet 1–3. cikkét.

- 6 E melléklet 1. cikke értelmében:

„E melléklet meghatározza az Európai Unió harmadik országban szolgálatot teljesítő tisztviselőire vonatkozó különleges és kivételes rendelkezéseket.

[...]

Az általános végrehajtási rendelkezéseket a személyzeti szabályzat 110. cikkével összhangban kell elfogadni.”

- 7 Ugyanezen melléklet 2. cikkének második bekezdése rögzíti:

„A kinevezésre jogosult hatóság az ilyen áthelyezéseket egyedi eljárással (a továbbiakban: »mobilitási eljárás«) hajtja végre, amelyre vonatkozóan a személyzeti bizottsággal folytatott konzultációt követően részletes végrehajtási szabályokat állapít meg.”

- 8 A személyzeti szabályzat X. mellékletének 3. cikke így fogalmaz:

„A mobilitási eljárás keretében a kinevezésre jogosult hatóság úgy határozhat, hogy egy harmadik országba kinevezett tisztviselőt határozott időre az intézmény székhelyén vagy a más közösségi alkalmazási helyen lévő beosztásba helyez át; [...] Az 1. cikk első bekezdésétől eltérve a kinevezésre jogosult hatóság az általános végrehajtási rendelkezések alapján úgy határozhat, hogy a tisztviselőre az ilyen ideiglenes megbízás idején is vonatkoznak e melléklet bizonyos rendelkezései, az 5., 10. és 12. cikk kivételével.”

- 9 E melléklet 5. cikkének (2) bekezdése a következőket írja elő:

„Az (1) bekezdés alkalmazására vonatkozó részletes szabályokat a kinevezésre jogosult hatóság állapítja meg a személyzeti bizottsággal folytatott konzultációt követően. [...]”

- 10 E melléklet 10. cikke kimondja:

„(1) Életkörülmények után nyújtott támogatást kell meghatározni a tisztviselő alkalmazási helyének megfelelően egy adott referenciaösszeg százalékos arányában. E referenciaösszeg tartalmazza a teljes alapilletményt, a külföldi munkavégzési támogatást, a háztartási támogatást és az eltartott gyermek után nyújtott támogatást, csökkentve a személyzeti szabályzatban vagy az annak végrehajtására hozott rendeletekben említett kötelező levonásokkal.

Amennyiben a tisztviselőt olyan országban alkalmazzák, ahol az életkörülmények megegyezőnek tekinthetők az Európai Unióban szokásos életkörülményekkel, ilyen támogatás nem fizethető.

Az egyéb alkalmazási helyek esetében [a] [...] támogatást többek között az alábbi jellemzők figyelembevételével kell meghatározni:

- egészségügyi és kórházi környezet;
- biztonság;

- éghajlat;
- az elszigeteltség mértéke;
- egyéb helyi életkörülmények.

Az egyes alkalmazási helyek vonatkozásában megállapított [...] támogatást évente felül kell vizsgálni, és azt a kinevezésre jogosult hatóság a személyzeti bizottság véleményének beszerzését követően adott esetben kiigazítja.

[...]

(3) E cikk alkalmazásának részletes szabályait a kinevezésre jogosult hatóság határozza meg.”

11 Ugyanezen melléklet 15. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A tisztviselő a kinevezésre jogosult hatóság által meghatározott feltételek alapján [...] iskoláztatási támogatásban részesül.”

12 A személyzeti szabályzat X. mellékletének 21. cikke értelmében:

„Amennyiben [...] a tisztviselőnek meg kell változtatnia lakóhelyét annak érdekében, hogy megfeleljen a személyzeti szabályzat 20. cikkének, az intézmény a kinevezésre jogosult hatóság által meghatározott feltételek alapján és az alkalmazás helyén biztosítható lakás jellegétől függően [visel bizonyos] költségeket.”

13 E melléklet 23. cikke negyedik bekezdésének szövege a következő:

„E cikk alkalmazásának részletes szabályait a kinevezésre jogosult hatóság határozza meg. A lakhatási juttatás semmiképpen nem haladhatja meg a tisztviselő számára felmerülő költségeket.”

Az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek

14 Az Európai Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételeknek a jogvitára alkalmazandó szövege (a továbbiakban: az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek) 10. cikkének (5) bekezdésében pontosítja, hogy a személyzeti szabályzat VIIIb. címét analógia útján kell alkalmazni a harmadik országokban szolgálatot teljesítő ideiglenes alkalmazottakra.

15 Az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 118. cikke előírja, hogy a személyzeti szabályzat X. melléklete analógia útján alkalmazandó a harmadik országokban szolgálatot teljesítő szerződéses alkalmazottakra, bizonyos körülmények között a 21. cikkére figyelemmel.

Az EKSZ határozatai

16 Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője által 2013. december 17-én hozott, a személyzeti szabályzat X. mellékletének 10. cikkében foglalt, életkörülmények után nyújtott támogatásról és többlettámogatásról szóló határozat (HR DEC(2013) 013; a továbbiakban: 2013. december 17-i határozat) a személyzeti szabályzaton és az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételeken alapul, és a 10. cikke pontosítja, hogy azt a személyzeti bizottsággal folytatott konzultációt követően fogadták el. Egyetlen preambulumbekkezdése szerint többek között a támogatásra vonatkozó belső iránymutatások megállapítására irányul.

17 E határozat 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A személyzeti szabályzat X. melléklete 10. cikkének (1) bekezdésében foglalt jellemzőket a [kinevezésre jogosult hatóság] értékeli, amely figyelembe vehet többek között megbízható nemzetközi, köz- vagy magánforrásokból, illetve a tagállamoktól, valamint uniós küldöttségektől, [i]ntézményektől és ügynökségek szervezeti egységeitől származó információkat.”

18 Az említett határozat 2. cikkének első bekezdése értelmében:

„A [kinevezésre jogosult hatóság] az EKSZ személyzeti bizottsága és a Bizottság véleményének beszerzését követően meghatározza az egyes szolgálati helyekre vonatkozó [...] támogatás százalékos mértékét. Ezeket a százalékokat nyolc kategóriára kell osztani, [...] a [...] jellemzők alapján”.

19 Ugyanezen határozat 7. cikke példálózó jelleggel sorolja fel a támogatás meghatározásához figyelembe veendő jellemzőket, amelyek megfelelnek a személyzeti szabályzat X. melléklete 10. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésében megjelölt jellemzőknek. Lényegében szintén azt írja elő, hogy az alkalmazott módszertan pontosítása érdekében az EKSZ a Bizottság felelős szolgálataival egyetértésben, valamint – az adminisztráció, valamint az EKSZ és a Bizottság személyzeti bizottsága által intézményenként kinevezett képviselőket magában foglaló – *ad hoc* technikai munkacsoporttal folytatott konzultációt követően iránymutatásokat fogad el.

20 A 2013. december 17-i határozat 12. cikke pontosítja, hogy e határozat rendelkezéseit analógia útján alkalmazni kell az ideiglenes alkalmazottakra és a szerződéses alkalmazottakra, és az 2014. január 1-jén lép hatályba.

21 E határozat, különösen annak 2. és 7. cikke, valamint a személyzeti szabályzat X. melléklete, különösen annak 8. és 10. cikke alapján, továbbá az EKSZ személyzeti bizottságával és a Bizottság személyzeti bizottságával folytatott konzultációt követően fogadta el az EKSZ megbízott igazgatási főigazgatója a többek között a támogatás meghatározásának módszereire vonatkozó iránymutatás megállapításáról szóló, 2014. december 3-i EEAS DEC(2014) 049 határozatot (a továbbiakban: 2014. december 3-i határozat).

22 A vitatott határozat különösen a 2013. december 17-i és a 2014. december 3-i határozatra hivatkozik, és kifejti, hogy azt az EKSZ személyzeti bizottságának és a Bizottság központi személyzeti bizottsága Unión kívüli részlegének véleményét követően fogadták el. E határozat első preambulumbekzdése többek között kimondja, hogy „[a] [...] támogatás évenkénti felülvizsgálata és adott esetben kiigazítása éves folyamat, amely kiterjed minden alkalmazási helyre annak érdekében, hogy figyelembe vegye a körülmények alakulását”, és hogy ez az eljárás „magában foglalja az alkalmazási helyeken fennálló életkörülmények elemzését annak megállapítása céljából, hogy azok egyenértékűek-e vagy továbbra is egyenértékűek-e az Unióban szokásos életkörülményekkel”.

23 Az említett határozattal a támogatás évenkénti kiigazítását végezte el a kinevezésre jogosult hatóság és a munkaszerződések megkötésére jogosult hatóság a 2016. évre vonatkozóan. A technikai munkacsoport ajánlásait figyelembe véve 2016. január 1-jei hatállyal többek között 30%-ról 25%-ra csökkentette a támogatás Etiópiában szolgálatot teljesítő személyi állomány számára nyújtott mértékét.

A jogvita előzményei

24 Az elsőfokú eljárás felperesei, R. Alba Aguilera és társai, az Uniónak a vitatott határozat elfogadásakor Etiópiában szolgálatot teljesítő tisztviselői, illetve ideiglenes vagy szerződéses alkalmazottai. Mivel e határozat csökkentette az ezen országban szolgálatot teljesítő uniós személyi állománynak nyújtott

támogatás mértékét, R. Alba Aguilera és társai a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdése alapján 2016. július 13. és 18. között külön-külön panaszt nyújtottak be a kinevezésre jogosult hatósághoz vagy a munkaszerződések megkötésére jogosult hatósághoz, vitatva e csökkentést.

25 A 2016. november 9-i egyetlen határozatban e panaszokat elutasították.

A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

- 26 A Törvényszék Hivatalához 2017. február 20-án benyújtott keresetlevelükkel R. Alba Aguilera és társai keresetet indítottak a vitatott határozat azon részében történő megsemmisítése iránt, amely 2016. január 1-jétől a referenciaösszeg 30%-áról a 25%-ára csökkentette az Unió Etiópiában szolgálatot teljesítő személyi állományának nyújtott támogatást, továbbá kérték a Törvényszéket arra, hogy az elszenvedett nem vagyoni kár címén kötelezze az EKSZ-t a Törvényszék által *ex aequo et bono* meghatározandó átalányösszeg megfizetésére, és kötelezze az EKSZ-t a költségek viselésére.
- 27 Megsemmisítés iránti kérelmeik alátámasztására R. Alba Aguilera és társai három jogalapra hivatkoztak. Az első jogalap a személyzeti szabályzat X. melléklete általános végrehajtási rendelkezéseinek elfogadására vonatkozó kötelezettség megsértésén, a második jogalap a személyzeti szabályzat X. melléklete 10. cikkének megsértésén, mivel az EKSZ által a 2014. december 3-i határozatban a támogatás összegének az alkalmazási helyen történő meghatározására alkalmazott módszer figyelembe veszi a „regionális koherenciát”, a harmadik jogalap pedig a személyzeti szabályzat X. mellékletének 10. cikkében foglalt szempontoknak a szóban forgó támogatás meghatározása során elkövetett nyilvánvaló értékelési hibákon alapult.
- 28 A megtámadott ítéletben a Törvényszék helyt adott az előtte felhozott első jogalapnak, a vitatott határozatot a kért mértékben megsemmisítette, elutasította a hozzá benyújtott kártérítési kérelmet, és az EKSZ-t kötelezte a költségek viselésére.

A felek kérelmei a Bíróság előtt

- 29 Az EKSZ azt kéri, hogy a Bíróság:
- helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet;
 - adjon helyt az elsőfokú eljárásban előterjesztett kereseti kérelmeknek; és
 - R. Alba Aguilera és társait kötelezze a költségek viselésére.
- 30 R. Alba Aguilera és társai azt kérik, hogy a Bíróság:
- elsődlegesen utasítsa el a fellebbezést, és az EKSZ-t kötelezze a költségek viselésére, és
 - másodlagosan, ha helyt ad a fellebbezésnek, utalja vissza az ügyet Törvényszék elé.

A fellebbezésről

- 31 Az EKSZ fellebbezése alátámasztásaként két jogalapra hivatkozik. Az első jogalapot a személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikkének értelmezése során elkövetett téves jogalkalmazásra alapítja, amennyiben az abban foglalt, az általános végrehajtási rendelkezéseknek a személyzeti szabályzat 110. cikke szerinti elfogadására vonatkozó kötelezettség e melléklet egészére vonatkozó, általános végrehajtási rendelkezések elfogadására vonatkozó kötelezettséget jelent. A második jogalapot az

említett melléklet 10. cikkének értelmezése során elkövetett téves jogalkalmazásra alapítja, mivel az olyannyira nem egyértelmű és pontos rendelkezés, hogy önkényesen alkalmazható, ami általános végrehajtási rendelkezések elfogadását teszi szükségessé.

- 32 E tekintetben előzetesen meg kell állapítani, hogy e jogalapokkal az EKSZ csak a megtámadott ítélet indokolásának azon részét támadja, amelyben a Törvényszék helyt adott a vitatott határozat részleges megsemmisítése iránti kérelemnek, nem vonatkozik azonban ezen ítélet indokolásának azon részére, amelyben a Törvényszék elutasította a hozzá benyújtott kártérítési kérelmet. E körülmények között az EKSZ fellebbezésében nem teljes egészében, hanem kizárólag annyiban kéri a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését, amennyiben azzal a Törvényszék a vitatott határozatot a tőle kért részében megsemmisítette, és következésképpen az EKSZ-t kötelezte a költségek viselésére.

Az első jogalapról

A felek érvei

- 33 Az EKSZ arra hivatkozik, hogy a Törvényszék – amikor a megtámadott ítélet 30. és 31. pontjában úgy ítélte meg, hogy a személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikkének harmadik bekezdésében előírt azon kötelezettség, hogy a személyzeti szabályzat 110. cikkének megfelelően általános végrehajtási rendelkezéseket fogadjanak el, e melléklet egészére vonatkozik, mivel az 1. cikk e melléklet általános rendelkezései között szerepel – tévesen alkalmazta a jogot az 1. cikk értelmezése során.
- 34 A személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikke harmadik bekezdésének hatálya attól függ, hogy e melléklet rendelkezései előírnak-e ezen melléklet rendelkezéseinek alkalmazására vonatkozó különös eljárásokat, vagy sem, és ilyen előírások hiányában e rendelkezések pontossági fokától, illetve annak szükségességétől, hogy azokat általános végrehajtási rendelkezések kísérik és pontosítsák. A Törvényszék álláspontjának az a következménye, hogy egyes konkrét végrehajtási rendelkezések elfogadására módosítja az említett mellékletben meghatározott eljárásokat, kiüresíti e melléklet önmagában elégséges rendelkezéseit, és bírói úton hiányos jelleget kölcsönöz számukra, amellyel nem bírnak szükségszerűen.
- 35 A személyzeti szabályzat X. mellékletének vizsgálata alapján megállapítható, hogy kizárólag a 3. cikke írja elő kifejezetten, hogy a kinevezésre jogosult hatóság „az általános végrehajtási rendelkezések alapján” határozhat. E melléklet 10. cikke eltérő terminológiát használ, amelyből kitűnik, hogy az uniós jogalkotónak nem állt szándékában azonos eljárást előírni. Az (1) bekezdésének negyedik albekezdése előírja, hogy a támogatást évente felül kell vizsgálni, és azt „a kinevezésre jogosult hatóság a személyzeti bizottság véleményének beszerzését követően” adott esetben kiigazítja, a (3) bekezdés pedig azt írja elő, hogy a 10. cikk „alkalmazásának részletes szabályait a kinevezésre jogosult hatóság határozza meg”. Ebből a célból fogadták el a 2013. december 17-i és a 2014. december 3-i határozatot, az első a személyzeti bizottsággal, a másodikat pedig az EKSZ és a Bizottság személyzeti bizottságaival való konzultációt követően.
- 36 A személyzeti szabályzat X. mellékletének átfogó elemzése alapján megállapítható, hogy az különböző típusú határozatokat és a végrehajtási intézkedések elfogadására irányuló, különböző eljárásokat ír elő, nevezetesen az általános végrehajtási rendelkezéseknek minősülő intézkedéseket, amelyekhez szükséges a személyzeti bizottsággal és a személyzeti szabályzati bizottsággal történő konzultáció, az alkalmazásra vonatkozó részletes szabályoknak minősülő intézkedéseket, amelyeket a kinevezésre jogosult hatóság a személyzeti bizottsággal folytatott konzultációt követően kell elfogadni, továbbá a kinevezésre jogosult hatóság által a személyzeti bizottsággal való konzultáció kötelezettsége nélkül megállapítandó részletes szabályoknak és feltételeknek minősülő intézkedéseket. Ha az uniós jogalkotó szándéka az lett volna, hogy a személyzeti szabályzat X. mellékletének valamennyi rendelkezésére vonatkozóan

alkalmazhatóvá tegye az általános végrehajtási rendelkezések elfogadását, azt kifejezetten jelezte volna, egységes terminológiát használt volna e melléklet egészében, és nem írt volna elő eljárásokat e melléklet egyes rendelkezései tekintetében.

- 37 A Törvényszék által adott értelmezés azzal a paradox következménnyel jár, hogy a személyzeti szabályzat X. melléklete 2., 5. és 10. cikkének végrehajtása először is általános végrehajtási rendelkezések elfogadását vonja maga után, amihez a személyzeti bizottsággal való konzultáció szükséges, majd ez utóbbi véleményének ismételt beszerzését egyes különös végrehajtási intézkedések elfogadása érdekében. Így e bizottságnak kétszer kell állást foglalnia ugyanabban a kérdésben. Ez azonban nem lehetett az uniós jogalkotó szándéka. Ráadásul ez az értelmezés megfosztaná hatékony érvényesülésétől e melléklet többi rendelkezését, amelyekben az uniós jogalkotó egyértelműen az általános végrehajtási rendelkezések elfogadásától eltérő mechanizmusokat írt elő.
- 38 A személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikke harmadik bekezdésének egyetlen lehetséges értelmezése az, hogy amennyiben e melléklet valamely releváns rendelkezése általános végrehajtási rendelkezések elfogadását követeli meg, annak a személyzeti szabályzat 110. cikkében megállapított eljárásnak megfelelően kell megtörténnie.
- 39 Egyébiránt az EKSZ arra hivatkozik, hogy az első jogalap nem módosítja a Törvényszék előtti jogvita tárgyát, és nem minősül új jogalapnak sem. Ezért elfogadható. Az általános végrehajtási rendelkezések elfogadására vonatkozó kötelezettség terjedelmét a felek megvitatták az elsőfokú eljárás felperesei által felhozott első jogalap keretében, akik egyébként e minőségükben meghatározták a jogvita tárgyát. Az EKSZ hozzáteszi, hogy mindenesetre, még ha feltételezzük is, hogy az első fellebbezési jogalapot újnak kell tekinteni, nem fosztható meg attól a jogtól, hogy megkérdőjelezze azt az érvelést, amely alapján a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a személyzeti szabályzat X. mellékletének egészéhez általános végrehajtási rendelkezések szükségesek, mivel ez az érvelés első alkalommal a megtámadott ítéletben merült fel.
- 40 R. Alba Aguilera és társai elsődlegesen azt állítják, hogy az első jogalap elfogadhatatlan. A személyzeti szabályzat X. mellékletének 10. cikke szerinti általános végrehajtási rendelkezések elfogadására vonatkozó, a Törvényszék által a megtámadott ítélet 30–33. pontjában felidézett kötelezettség olyan állandó ítélkezési gyakorlaton alapul, amelyet az EKSZ első fokon nem vitatott, amint az a megtámadott ítélet 25. pontjából és az EKSZ által a Törvényszékhez benyújtott ellenkérelem 16. pontjából kitűnik. A megtámadott ítélet 27. pontja megállapítja, hogy az EKSZ kizárólag azt állította, hogy a 2013. december 17-i és a 2014. december 3-i határozat az e melléklet 10. cikkére vonatkozó általános végrehajtási rendelkezéseknek minősül, vagy legalábbis azzal azonosnak lehet tekinteni. A Törvényszék azonban úgy ítélte meg, hogy az ilyen azonosítás nem lehetséges, mivel az EKSZ nem szerezte be a személyzeti szabályzati bizottság véleményét a személyzeti szabályzat 110. cikkének megfelelően, amit az EKSZ a jelen fellebbezés keretében nem vitat. Ráadásul az EKSZ nem hivatkozik arra, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 25. pontjában elferdítette volna az érvelését.
- 41 Az EKSZ tehát első alkalommal a Bíróság előtt vitatja, hogy a személyzeti szabályzat X. melléklete 10. cikkének általános végrehajtási rendelkezéseit a személyzeti szabályzat 1. cikke harmadik bekezdésének végrehajtása érdekében kellett elfogadnia. Márpedig az EKSZ nem módosíthatja a jogvita tárgyát anélkül, hogy a Törvényszék által eldöntött jogvitán túlterjedő jogvitával fordulna a Bírósághoz. Ezenkívül nem olyan körülményről van szó, amely először a megtámadott ítéletben merült fel, mivel e kötelezettséget a Közzszolgálati Törvényszék a 2014. szeptember 25-i Osorio és társai kontra EKSZ ítéletben (F-101/13, EU:F:2014:223) írta elő, és azt megerősítette a 2016. március 17-i Vanhalewyn kontra EKSZ ítélet (T-792/14 P, EU:T:2016:156). Ráadásul a pert megelőző szakaszban nyilvánvalóvá vált, hogy az EKSZ nem hajtotta végre ezeket az ítéleteket, mivel nem fogadott el általános végrehajtási rendelkezéseket a szóban forgó támogatás összegét megállapító határozatot meghozatala előtt. A megtámadott ítéletből tehát nem „tűnik ki” semmi.

- 42 Egyébként az első jogalap semmiképpen nem megalapozott. A személyzeti szabályzat X. mellékletének 1. cikke az általános rendelkezésekre vonatkozó fejezetbe tartozik, e cikk harmadik bekezdése pedig általánosan van megfogalmazva. Ebből következik, hogy az uniós jogalkotó e melléklet egészére vonatkozó, általános végrehajtási rendelkezések elfogadását írja elő. Az 1. cikk harmadik bekezdése tehát akadályt képezi annak, hogy az EKSZ az elsőfokú eljárás felperesei által kapott támogatás összegét anélkül csökkentse, hogy előzetesen az említett melléklet 10. cikkének végrehajtását szabályozó, általános végrehajtási rendelkezéseket fogadott volna el, amint azt a Törvényszék a megtámadott ítéletben helyesen megállapította.
- 43 Az EKSZ arra alapított érve, hogy az uniós jogalkotó néhány alkalommal pontosította, hogy az általános végrehajtási rendelkezések elfogadása egy konkrétan meghatározott rendelkezés esetében szükséges, nem támasztja alá álláspontját. Ha ugyanis az uniós jogalkotó valóban a személyzeti szabályzat X. mellékletének bizonyos rendelkezéseire kívánta volna korlátozni az e melléklet általános végrehajtási rendelkezéseinek elfogadására vonatkozó kötelezettséget, azt pontosította volna.
- 44 Az EKSZ által előterjesztett többi érv sem fogadható el. Először is az, hogy a személyzeti szabályzat X. mellékletének 3. cikke kifejezetten előírja az e cikkekre vonatkozó általános végrehajtási rendelkezések elfogadását, nem releváns, amint azt a Közzolgálati Törvényszék a 2014. szeptember 25-i Osorio és társai kontra EKSZ ítélet (F-101/13, EU:F:2014:223) 24. és 25. pontjában már megállapította. Mivel ugyanis a személyzeti szabályzat X. mellékletének 3. cikke eltérést enged e melléklet 1. cikkének első bekezdésétől, amely az említett melléklet rendelkezéseire vonatkozik, az e 3. cikkben említett általános végrehajtási rendelkezések nem utalhatnak az ezen 1. cikk harmadik bekezdésében előírt általános végrehajtási rendelkezésekre, következésképpen nem akadályozhatják a személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikkének harmadik bekezdéséből eredő, e melléklet egészére vonatkozó, általános végrehajtási rendelkezések elfogadására irányuló kötelezettséget sem. Másodszor az, hogy e melléklet 10. cikke e rendelkezés „alkalmazása részletes szabályainak” elfogadását írja elő, nem tiltja, hogy azok a személyzeti szabályzat 110. cikke értelmében vett általános végrehajtási rendelkezések formáját öltse, amint azt a Közzolgálati Törvényszék ezen ítélet 26. pontjában szintén kimondta. Harmadszor nem lenne paradox, ha egyszerre írnák elő az említett melléklet egészére vonatkozó általános végrehajtási rendelkezések elfogadását, és ezenfelül a személyzeti bizottság véleményének azt megelőzően történő beszerzését, hogy a támogatás összegét minden egyes alkalmazási hely tekintetében évente kiigazítanák.

A Bíróság álláspontja

– Az elfogadhatóságról

- 45 R. Alba Aguilera és társai azon az alapon vitatják az első jogalap elfogadhatóságát, hogy az új és módosítja a Törvényszék előtti jogvita tárgyát, amely nem arra vonatkozott, hogy az EKSZ köteles volt-e a személyzeti szabályzat X. melléklete 10. cikkének általános végrehajtási rendelkezéseit a személyzeti szabályzat 1. cikke harmadik bekezdésének végrehajtása érdekében elfogadni, hanem kizárólag arra a kérdésre, hogy az EKSZ eleget tett-e ezen kötelezettségének, valamint hogy a 2013. december 17-i és a 2014. december 3-i határozat ilyen általános végrehajtási rendelkezéseknek minősül-e, vagy legalábbis azokkal azonosnak lehet-e tekinteni; e tekintetben meg kell állapítani, hogy a fellebbezés keretében a Bíróság hatásköre az első fokon tárgyalt jogalapokról és érvekről hozott jogi döntés megítélésére korlátozódik. Egyik fél sem hozhat fel először a Bíróság előtt olyan jogalapot, amelyet a Törvényszéknél előterjeszthetett volna, azonban ezt nem tette meg, mivel az azt jelentené, hogy a Törvényszék által eldöntött jogvitán túlterjedő jogvitával fordulhatna a Bírósághoz, amelynek hatásköre a fellebbezési eljárásban korlátozott (lásd ebben az értelemben: 1994. június 1-jei Bizottság kontra Brazzelli Lualdi és társai ítélet, C-136/92 P, EU:C:1994:211, 59. pont; 2016. február 18-i Tanács kontra Bank Mellat ítélet, C-176/13 P, EU:C:2016:96, 116. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 46 A jelen ügyben a megtámadott ítélet 25. pontjában a Törvényszék rámutatott arra, hogy „[a]z EKSZ nem kérdőjelezi meg, hogy a 2016. március 17-i Vanhalewyn kontra EKSZ ítéletből (T-792/14 P, EU:T:2016:156) következően köteles volt a személyzeti szabályzat X. melléklete 10. cikkének általános végrehajtási rendelkezései elfogadására, mivel az említett melléklet 1. cikkének harmadik [bekezdése] [a] [...] támogatást szabályozó rendelkezésekre is vonatkozik”. Ráadásul, amint arra R. Alba Aguilera és társai rámutatnak, az EKSZ nem állítja, hogy a Törvényszék ezzel kapcsolatban elferdítette volna az érvelését.
- 47 Mindazonáltal egyrészt a megtámadott ítélet 26. és 27. pontjából kitűnik, hogy az EKSZ a Törvényszék előtt lényegében azt vitatta, hogy a 2016. március 17-i Vanhalewyn kontra EKSZ ítélet (T-792/14 P, EU:T:2016:156) alkalmazandó a jelen ügyben. Márpedig ez nem akadályozza meg e felet abban, hogy a jelen fellebbezés keretében vitassa a személyzeti szabályzat X. melléklete e rendelkezéseinek a Törvényszék által – a megtámadott ítéletben többek között ezen ítélet alapján – adott értelmezést.
- 48 Másrészt a Törvényszékhez benyújtott keresetlevelük 26. pontjában R. Alba Aguilera és társai az első jogalapjuk alátámasztása érdekében arra hivatkoztak, hogy „a személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikkének harmadik bekezdése írja kifejezetten elő az érintett intézmény azon kötelezettségét, hogy a személyzeti szabályzat X. mellékletének egészére vonatkozóan általános végrehajtási rendelkezéseket fogadjon el”, ráadásul „a személyzeti szabályzat X. mellékletének egésze” kifejezés alá van húzva. Ezen érvelést megismételték a keresetlevél 33. pontjában, amely szerint „semmi sem igazolhatja, hogy az EKSZ miért késlekedett azzal, hogy eleget tegyen a személyzeti szabályzat X. mellékletének egészére vonatkozó általános végrehajtási rendelkezések elfogadására vonatkozó kötelezettségének”.
- 49 A Törvényszék ezt az érvelést a megtámadott ítélet 24. pontjában megismételte, amelyben kifejtette, hogy „[az elsőfokú eljárás felperesei] szerint az EKSZ nem hivatkozhat arra, hogy a 2016. március 17-i Vanhalewyn kontra EKSZ ítéletet (T-792/14 P, EU:T:2016:156) csupán [...] kevéssel több, mint egy hónappal a [vitatott] határozat elfogadása előtt [hirdették ki], mivel [...] a személyzeti szabályzat X. melléklete általános végrehajtási rendelkezéseinek elfogadására vonatkozó kötelezettség szerepel az említett melléklet 1. cikkének harmadik [bekezdésében].”
- 50 Márpedig az uniós bíróság előtti, jogszerűséggel kapcsolatos jogviták rendszerében a felek kezdeményezik az eljárást, és ők határozzák meg a jogvita tárgyát (2017. november 14-i British Airways kontra Bizottság ítélet, C-122/16 P, EU:C:2017:861, 87. pont). R. Alba Aguilera és társai tehát nem hivatkozhatnak eredményesen arra, hogy az első jogalappal az EKSZ a Törvényszék elé terjesztett jogvitán túlterjedő jogvitát terjeszt a Bíróság elé.
- 51 A megtámadott ítélet 30. pontjában – amelyre az első jogalap irányul – továbbá a Törvényszék kimondta, hogy „[a] jelen ügyben, noha a személyzeti szabályzat X. mellékletének 10. cikke, amely a [vitatott] határozat alapját képezi, semmiféle kifejezett kikötést nem tartalmaz általános végrehajtási rendelkezések elfogadása tekintetében, a személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikkének harmadik [bekezdése], amely e mellékletnek a harmadik országban szolgálatot teljesítő tisztviselőkre vonatkozó különleges és kivételes rendelkezések »Általános rendelkezéseiről« szóló első fejezetében szerepel, kifejezetten előír ilyen kötelezettséget”.
- 52 A Törvényszék ebből ezen ítélet 31. pontjában – amelyre szintén irányul az első jogalap – azt a következtetést vonta le, hogy „a személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikke harmadik [bekezdésének] rendelkezései általános hatállyal bírnak, és az e cikkben előírt általános végrehajtási rendelkezések a személyzeti szabályzat X. mellékletének egészére vonatkoznak, beleértve a személyzeti szabályzat X. mellékletének 10. cikkében előírt [...] támogatást szabályozó rendelkezéseket.” Ugyanebben a pontban hozzátette, hogy „[k]övetkezésképpen az e rendelkezéseket végrehajtó uniós intézmény az említett melléklet 1. cikkének harmadik [bekezdése] értelmében köteles elfogadni a személyzeti szabályzat X. melléklete 10. cikkének általános végrehajtási rendelkezéseit”, ezen, „a személyzeti szabályzat X. mellékletének egészére vonatkozó általános végrehajtási rendelkezések elfogadására vonatkozó kötelezettségre” a Törvényszék továbbá az említett ítélet 42. pontjában is emlékeztetett.

- 53 Ezenfelül ugyanezen ítélet egészének olvasatából kitűnik, hogy a Törvényszék elsődlegesen a személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikke harmadik bekezdésének ezen értelmezésére támaszkodva adott helyt az előtte felhozott első jogalapnak.
- 54 Márpedig a Bíróság több alkalommal kimondta, hogy a fellebbező olyan fellebbezést terjeszthet elő, amelyben magából a megtámadott ítéletből eredő és ezen ítélet jogi megalapozottságának kifogásolását célzó jogalapokra hivatkozik (2007. november 29-i Stadtwerke Schwäbisch Hall és társai kontra Bizottság ítélet, C-176/06 P, nem tették közzé, EU:C:2007:730, 17. pont; 2018. szeptember 6-i Cseh Köztársaság kontra Bizottság ítélet, C-4/17 P, EU:C:2018:678, 24. pont).
- 55 A fentiekből az következik, hogy az első jogalap elfogadható.

– Az ügy érdeméről

- 56 A személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikkének harmadik bekezdése értelmében „[a]z általános végrehajtási rendelkezéseket a személyzeti szabályzat 110. cikkével összhangban kell elfogadni”. E 110. cikk (1) bekezdésében előírja, hogy „[a] személyzeti szabályzat végrehajtására szolgáló általános rendelkezéseket az egyes intézmények kinevezésre jogosult hatóságai fogadják el a személyzeti bizottsággal és a személyzeti szabályzati bizottsággal történő konzultációt követően”.
- 57 A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint, amelyre a Törvényszék a megtámadott ítélet 28. pontjában lényegében emlékeztetett, a személyzeti szabályzat 110. cikkének (1) bekezdésében szereplő „általános végrehajtási rendelkezések” kifejezés elsősorban a személyzeti szabályzat egyes különös rendelkezéseiben kifejezetten meghatározott általános végrehajtási rendelkezésekre vonatkozik. Kifejezett kikötés hiányában az e rendelkezés szerinti formai feltételeknek megfelelő végrehajtási rendelkezések elfogadásának kötelezettsége csupán kivételesen, vagyis akkor ismerhető el, amikor a személyzeti szabályzat rendelkezései olyannyira nem egyértelműek és pontosak, hogy alkalmatlanok az önkényességet kizáró alkalmazásra (1965. július 8-i Willame kontra Bizottság ítélet, 110/63, EU:C:1965:71, 815. o.).
- 58 A jelen ügyben, amint az a jelen ítélet 51. és 52. pontjában már kifejtésre került, a Törvényszék a megtámadott ítélet 30. és 31. pontjában lényegében azt mondta ki, hogy a személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikkének harmadik bekezdése olyan rendelkezésnek minősül, amely a személyzeti szabályzat X. mellékletének valamennyi rendelkezésére – a jelen ítélet előző pontjában felidézett ítélkezési gyakorlat értelmében, ideértve a 10. cikkét is – vonatkozóan általános végrehajtási rendelkezések elfogadásának kifejezett kötelezettségét rendeli el, és hogy ezen 1. cikk harmadik bekezdése azt követeli meg, hogy a harmadik országokban szolgálatot teljesítő uniós tisztviselőkre és alkalmazottakra alkalmazandó támogatás összegének kiigazításáról szóló határozat – mint amilyen a vitatott határozat – meghozatala előtt a személyzeti szabályzat 110. cikkében előírt eljárás szerint elfogadják a 10. cikk általános végrehajtási rendelkezéseit.
- 59 Amint arra az EKSZ rámutatott, és amint az a megtámadott ítélet e pontjaiból kitűnik, a Törvényszék e tekintetben arra támaszkodott, hogy a személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikkének harmadik bekezdése e melléklet általános rendelkezései közé tartozik.
- 60 Ebből a körülményből azonban nem vonható le az a következtetés, hogy e rendelkezés olyan hatállyal bír, mint amelyet a Törvényszék tulajdonított neki.
- 61 Meg kell ugyanis állapítani, hogy e melléklet 3. cikke kifejezetten is utal az általános végrehajtási rendelkezések elfogadására, míg 10. cikkének (3) bekezdése annak előírására szorítkozik, hogy e 10. cikk alkalmazásának részletes szabályait a kinevezésre jogosult hatóság határozza meg, és ugyanezen 10. cikk (1) bekezdésének negyedik albekezdése úgy rendelkezik, hogy a kinevezésre jogosult hatóság a személyzeti bizottság véleményének beszerzését követően évente elvégzi az egyes alkalmazási helyek

vonatkozásában megállapított támogatás felülvizsgálatát, valamint adott esetben annak kiigazítását. Hasonlóképpen, a személyzeti szabályzat X. mellékletének 2. cikke pontosítja, hogy a mobilitási eljárás részletes szabályait a kinevezésre jogosult hatóság a személyzeti bizottsággal folytatott konzultációt követően állapítja meg, e melléklet 5. cikkének (2) bekezdése pedig kimondja, hogy az (1) bekezdés alkalmazására vonatkozó részletes szabályokat a kinevezésre jogosult hatóság állapítja meg a személyzeti bizottsággal folytatott konzultációt követően, az említett melléklet 23. cikkének negyedik bekezdése továbbá pontosítja, hogy e cikk alkalmazásának részletes szabályait a kinevezésre jogosult hatóság határozza meg. Ami a 15. és 21. cikket illeti, azok előírják, hogy az e cikkek szerinti juttatásokat az érintett személyi állománynak a kinevezésre jogosult hatóság által meghatározott feltételek alapján nyújtják.

- 62 E rendelkezések együttes olvasatából tehát az következik, hogy a személyzeti szabályzat X. melléklete nemcsak általános végrehajtási rendelkezések, hanem „az alkalmazás részletes szabályai” vagy más típusú aktusok elfogadására is hivatkozik, amelyek tekintetében néha pontosításra kerül, hogy azok csak a személyzeti bizottsággal folytatott konzultációt követően fogadhatók el. Márpedig a személyzeti szabályzat 110. cikkének, különösen a (2) bekezdése első albekezdésének, valamint (3) és (4) bekezdésének szövegéből kitűnik, hogy az e cikk (1) bekezdésében említett „általános végrehajtási rendelkezések”, amelyek elfogadása megköveteli az egyes intézmények kinevezésre jogosult hatóságaitól, hogy konzultáljanak a személyzeti bizottsággal és a személyzeti szabályzati bizottsággal, a személyzeti szabályzat végrehajtási szabályainak sajátos kategóriáját képezik, amelyek különböznek az intézmények közötti megegyezéssel elfogadott szabályoktól, valamint a végrehajtásra vonatkozó többi szabálytól, illetve részletes szabálytól.
- 63 Ebből következik, hogy a személyzeti szabályzatnak és a X. mellékletének különböző rendelkezései által létrehozott rendszer megköveteli, hogy az általános végrehajtási rendelkezéseket megkülönböztessék a személyzeti szabályzat más végrehajtási szabályaitól, így például az e melléklet 10. cikkének (3) bekezdésében szereplő, az alkalmazás részletes szabályaitól.
- 64 Ezenfelül meg kell állapítani, hogy a személyzeti szabályzat 110. cikkének (1) bekezdésében foglalt azon követelményre tekintettel, amely szerint az általános végrehajtási rendelkezéseket csak a személyzeti bizottsággal és a személyzeti szabályzati bizottsággal történő konzultációt követően lehet elfogadni, a Törvényszék által a személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikkének harmadik bekezdésére vonatkozóan elfogadott értelmezés azonos célra irányuló eljárási követelmények megkettőzését eredményezi.
- 65 Ezen értelmezés így legalábbis részben megfosztja hatékony érvényesülésétől a személyzeti szabályzat X. melléklete 10. cikkének (3) bekezdését, mivel ez utóbbi rendelkezés kevésbé szigorú eljárási követelményeket ír elő az e cikk alkalmazására vonatkozó részletes szabályok elfogadásához, mint amelyek a személyzeti szabályzat 110. cikkének (1) bekezdéséből következnek, amint arra a főtanácsnok indítványának 41. és 42. pontjában lényegében rámutatott.
- 66 Hasonlóképpen, a Törvényszék által elfogadott értelmezés sérti e melléklet egyéb rendelkezéseinek hatékony érvényesülését, amelyek tekintetében az uniós jogalkotó előírta, hogy a végrehajtási szabályok elfogadására a személyzeti szabályzat 110. cikkének (1) bekezdésében megjelölttől eltérő, különleges eljárást folytassanak le.
- 67 Ezzel szemben a jelen ítélet 61–66. pontjában említettek azt támasztják alá, hogy a személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikkének harmadik bekezdését úgy kell értelmezni, hogy amennyiben az e melléklet valamely rendelkezésére vonatkozó általános végrehajtási rendelkezést kell elfogadni a jelen ítélet 57. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatnak megfelelően, ezen 1. cikk harmadik bekezdése pontosítja az elfogadásuk során követendő eljárást, azaz a személyzeti szabályzat 110. cikkében meghatározott eljárást.

- 68 Ebben az értelemben először is emlékeztetni kell arra, hogy a személyzeti szabályzat X. mellékletének 3. cikke előírja, hogy „az általános végrehajtási rendelkezések alapján” a kinevezésre jogosult hatóság határozhat úgy, hogy e melléklet 1. cikkének első bekezdésétől eltérően az olyan, harmadik országba kinevezett tisztviselőre, akit határozott időre az intézmény székhelyén vagy a más uniós alkalmazási helyen lévő beosztásba helyeznek át, az ideiglenes megbízás idején is vonatkoznak az említett melléklet egyes rendelkezései.
- 69 Márpedig, ha – amint a Törvényszék a megtámadott ítéletben kimondta – már a személyzeti szabályzat 1. cikkének (1) bekezdéséből következne a X. mellékletének valamennyi rendelkezésére vonatkozó, általános végrehajtási rendelkezések elfogadásának kötelezettsége, felesleges lenne e kifejezett pontosítást tenni a 3. cikkben. Erre tekintettel a 3. cikknek az R. Alba Aguilera és társai által adott és a jelen ítélet 44. pontjában ismertetett értelmezése nem fogadható el. Kétségtelen, hogy ugyanezen 3. cikk utolsó mondata eltérést vezet be e melléklet 1. cikkének első bekezdésétől. Mindazonáltal ezen 1. cikk első bekezdése kimondja, hogy e melléklet meghatározza a harmadik országban szolgálatot teljesítő uniós tisztviselőkre vonatkozó különleges és kivételes rendelkezéseket. Így e melléklet személyi hatályát határozza meg.
- 70 Ez az eltérés tehát nem a személyzeti szabályzat X. mellékletének „rendelkezéseitől” – ideértve az 1. cikkének harmadik bekezdését is – való eltérésre vonatkozik, ami azzal a hatással járna, hogy e melléklet 3. cikke kikerülne az 1. cikke harmadik bekezdésének hatálya alól, amint azt állítják, hanem kizárólag arra, hogy lehetővé tegye a kinevezésre jogosult hatóság számára, hogy bizonyos körülmények között kiterjessze az említett melléklet személyi hatályát a kizárólag az 1. cikkének (1) bekezdésében foglalt hatályán túlra.
- 71 Ezt követően, a főtanácsnok indítványának 48–54. pontjában foglaltakhoz hasonlóan meg kell állapítani, hogy az, hogy a személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikke harmadik bekezdésének hatálya az eljárási utalás hatályára korlátozódik, nem fosztja meg e rendelkezést hatékony érvényesülésétől. Többek között egyrészt ezen utalás e melléklet 3. cikke tekintetében mindenképpen hasznos marad. Másrészt az említett utalás arra az esetre is irányadó, ha azt kellene megállapítani, hogy az említett melléklet valamely rendelkezése olyannyira nem egyértelmű és pontos, hogy az nem alkalmas önkényességet kizáró alkalmazásra, következésképpen el kell fogadni e rendelkezés általános végrehajtási rendelkezéseit.
- 72 Végül azt, hogy a személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikkének harmadik bekezdése csupán azon módszertan pontosítására szolgáló eljárási utalás, amely szerint az esetleges általános végrehajtási rendelkezéseket el kell fogadni, megerősítik azok az előkészítő anyagok, amelyek e mellékletnek a személyzeti szabályzatba való beillesztését eredményezték.
- 73 Kezdetben, a Bizottság által a Tanácsnak 1986. március 6-án benyújtott, az Európai Közösségeken kívüli államban szolgálatot teljesítő tisztviselőkre vonatkozó különleges és kivételes rendelkezések megállapításáról szóló EGK tanácsi rendeletre vonatkozó javaslat (COM(86) 83 végleges, HL 1986. C 74., 11. o.) 1. cikke egyetlen bekezdést tartalmazott, amely lényegében a személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikke első bekezdésének felelt meg, és e javaslat több rendelkezése kifejezetten előírta az általános végrehajtási rendelkezések elfogadását. Ez volt a helyzet többek között az irányelv 3. cikke esetében, amely lényegében megfelel a személyzeti szabályzat X. melléklete 3. cikkének, valamint a 10. cikk esetében is, amely a személyzeti szabályzat X. mellékletének 10. cikkéhez hasonlóan a támogatásra vonatkozott. Így a 10. cikkre vonatkozóan e javaslat azt írta elő, hogy „[a]z [e cikkben] említett [azon általános végrehajtási rendelkezések, amelyek alapján a támogatást meg kell határozni], megállapítják a támogatás százalékos mértékének meghatározásához alkalmazott jellemzőket, valamint a helyek listáját és az azoknak megfelelő azon mértékeket, amelyek alapján e támogatást nyújtják.”
- 74 Ugyanakkor az előző pontban említett rendeletjavaslatra vonatkozóan az Európai Parlamenttel folytatott konzultációs eljárást lezáró, 1986. szeptember 12-i állásfoglalás (doc. A2–83/86), amelyet az 1986. szeptember 12-i pénteki ülés jegyzőkönyvéhez csatoltak (HL 1986. C 255., 213. és 245. o.), és a

Parlament által ennek keretében javasolt, módosított szövegből kiderül, hogy ez utóbbi intézmény azt javasolta, hogy vezessék be azt a pontosítást, amelyet immár tartalmaz a személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikkének harmadik bekezdése, mivel véleménye szerint az ilyen módosítás szükséges „annak érdekében, hogy [...] pontosan meghatározzák azokat a feltételeket, amelyek mellett a végrehajtási rendelkezéseket el kell fogadni”.

- 75 A Bizottság – azáltal, hogy 1986. október 23-án az Európai Közösségeken kívüli államban szolgálatot teljesítő tisztviselőkre vonatkozó különleges és kivételes rendelkezések megállapításáról szóló tanácsi rendeletre vonatkozó, módosított javaslatot (COM(86) 565 végleges, HL 1986. C 284., 8. o.) terjesztett a Tanács elé, amely lényegében átvette a Parlament fenti javaslatát – helyt adott a Parlament által javasolt módosításoknak.
- 76 Márpedig e rendeletnek a Tanács által végül elfogadott változatában, vagyis az Európai Közösségek harmadik országban szolgálatot teljesítő tisztviselőire vonatkozó különleges és kivételes rendelkezések megállapításáról szóló, 1987. október 5-i 3019/1987/Euratom, ESZAK, EGK tanácsi rendeletben (HL 1987. L 286., 3. o.) – amellyel a X. melléklet e rendeletből eredő szövegét beillesztették a személyzeti szabályzatba – egyrészt a Parlament javaslatát, amely immár e melléklet 1. cikkének harmadik bekezdésében szerepel, fenntartották az ezen intézmény által javasolt szöveggel. Másrészt az említett melléklet 10. cikkében az általános végrehajtási rendelkezések elfogadására vonatkozó minden hivatkozás törlésre került, a személyzeti szabályzat X. melléklete 10. cikkének az előző pontban említett, módosított rendeletjavaslat szerinti változatát azonban átdolgozták és pontosították annak érdekében, hogy tartalmazza mind a támogatás meghatározásához figyelembe veendő jellemzők listáját, mind az e jellemzőket befolyásoló együtthatókat, azok értékét, valamint azt a skálát, amely szerint a támogatást a referenciaösszeghez viszonyítva meghatározzák, amely – amennyiben a különböző jellemzők együttes értéke nulla – 10%-tól – amennyiben ezen érték a nyolcat meghaladja – 35%-ig terjed. Azt is előírták – amint azt a rendelkezés jelenleg hatályos szövege is előírja –, hogy az egyes alkalmazási helyek vonatkozásában megállapított támogatást évente felül kell vizsgálni, és azt a kinevezésre jogosult hatóság a személyzeti bizottság véleményének beszerzését követően adott esetben kiigazítja.
- 77 A X. mellékletnek a személyzeti szabályzatba való beillesztését eredményező előkészítő anyagokból tehát egyértelműen kitűnik, hogy egyrészt az immár az 1. cikkének harmadik bekezdésében szereplő, a 3019/87 rendelet óta változatlan rendelkezést azzal a kizárólagos céllal illesztették be, hogy pontosítsák az e mellékletre vonatkozó, általános végrehajtási rendelkezések elfogadása során követendő eljárást, másrészt pedig az uniós jogalkotó egyértelműen ki kívánta zárni, hogy általános végrehajtási rendelkezések elfogadása legyen szükséges többek között az említett 10. melléklet tekintetében.
- 78 E tekintetben azt is meg kell állapítani, hogy a személyzeti szabályzat és az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek módosításáról szóló, 2013. október 22-i 1023/2013/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 287., 15. o.) elfogadásáig a személyzeti szabályzat X. melléklete 10. cikkének a 3019/87 rendeletből eredő szövege lényegében változatlan maradt. E rendelet helyébe 2014. január 1-jétől ugyanakkor az 1023/2013 rendelet 1. cikke 70. pontjának e) alpontja értelmében a jelenleg hatályos változat lépett, e rendelet (27) preambulumbekkezdése szerint azért, mert „[h]elyénvaló korszerűsíteni a harmadik országokban dolgozó személyzet munkafeltételeit, amelyeket költséghatékonyabbá kell tenni, ezáltal megtakarításokat elérve[,] [és] rendelkezni kell annak lehetőségéről, hogy a jellemzők szélesebb körét vegyék figyelembe [a] [...] támogatás meghatározásához, a megtakarításokra irányuló általános cél sérelme nélkül”.
- 79 E célból a személyzeti szabályzat X. melléklete 10. cikkének a 3019/87 rendeletből eredő szövegét egyszerűsítették. A támogatás meghatározásához figyelembe veendő jellemzők listáját példálózó jellegűvé tették, az együtthatókra, e jellemzők értékére és a referenciaösszeg százalékos arányaira vonatkozó pontosításokat törölték, és a (3) bekezdéssel egészítették ki, amely szerint az e cikk alkalmazásának részletes szabályait a kinevezésre jogosult hatóság határozza meg.

- 80 A személyzeti szabályzat X. melléklete 10. cikkének e felváltása továbbá ugyanazon a napon lépett hatályba, mint a személyzeti szabályzat 110. cikkének az 1023/2013 rendelet 1. cikkének 59. pontjával végrehajtott felváltása, amelynek új változata pontosan meghatározza a személyzeti szabályzat végrehajtási szabályainak különböző típusait.
- 81 Ez utóbbi jogalkotási fejlődésből tehát az is egyértelműen kitűnik, hogy ha az uniós jogalkotó a személyzeti szabályzat X. mellékletének 10. cikkére vonatkozó általános végrehajtási rendelkezések, és nem az annak alkalmazására vonatkozó részletes szabályok elfogadását kívánta volna előírni e rendelkezés tartalmának egyszerűsítésekor, azt kifejezetten megjelölte volna.
- 82 Az R. Alba Aguilera és társai által a megtámadott ítélet alátámasztására előadott, a jelen ítélet 42–44. pontjában kifejtett érvelést tehát el kell utasítani, mivel az közvetlen ellentmondásban áll az uniós jogalkotó szándékával.
- 83 A fenti megfontolások összességéből az következik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 30. és 31. pontjában megállapította, hogy a személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikkének harmadik bekezdése olyan rendelkezés, amely az e melléklet egészére vonatkozó, általános végrehajtási rendelkezések elfogadása tekintetében kifejezett kötelezettséget ír elő, és amikor ebből arra a következtetésre jutott, hogy az EKSZ köteles volt az említett melléklet 10. cikkére vonatkozó, általános végrehajtási rendelkezéseket elfogadni azelőtt, hogy jogszerűen elfogadhatta volna a vitatott határozatot.
- 84 Az első jogalap következésképpen megalapozott. Ugyanakkor, mivel a jelen ítélet 57. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a személyzeti szabályzat 110. cikke értelmében vett általános végrehajtási rendelkezések elfogadására vonatkozó kötelezettség ilyen értelmű kifejezett kikötés hiányában mégis elfogadható, ha a személyzeti szabályzat érintett rendelkezése olyannyira nem egyértelmű és pontos, hogy nem alkalmas az önkényességet kizáró alkalmazásra, és amennyiben a második jogalap keretében az EKSZ azt állítja, hogy a megtámadott ítéletben a Törvényszék azt is megállapította, hogy a személyzeti szabályzat X. mellékletének 10. cikke megfelel e feltételnek, és ezáltal másodszor is tévesen alkalmazta a jogot, meg kell vizsgálni a második jogalapot annak eldöntése előtt, hogy a kért mértékben kell-e hatályon kívül helyezni a megtámadott ítéletet.

A második jogalapról

A felek érvei

- 85 Az EKSZ a megtámadott ítélet 28., 29. és 38. pontjára hivatkozva azzal érvel, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy a személyzeti szabályzat X. mellékletének 10. cikke olyan jellegű rendelkezés, amely általános végrehajtási rendelkezések elfogadását teszi szükségessé abban az értelemben, hogy olyannyira nem egyértelmű és pontos, hogy nem alkalmas az önkényességet kizáró alkalmazásra. A támogatásra vonatkozó végrehajtási szabályok elfogadása keretében e melléklet 10. cikke (1) bekezdésének negyedik albekezdése kifejezetten és kizárólag azt írja elő, hogy a személyzeti bizottság véleményét kell beszerezni, amire sor került a 2013. december 17-i és a 2014. december 3-i határozat elfogadásakor is. E szakasz önmagában lehetővé teszi azon kockázat teljes kizárását, hogy a támogatás mértékét meghatározó szempontokat az adminisztráció az általa elérni kívánt eredmény alapján írja elő. E 10. cikk – amely meghatározza a támogatás meghatározásához figyelembe veendő jellemzőket, és ezek évenkénti felülvizsgálatát írja elő – részletességének mértéke egyébiránt önmagában is bizonyítja, hogy nem enged teret önkényes alkalmazásnak.

- 86 Egyébiránt a második jogalap hatásos. Mivel az uniós jogalkotó nem írja elő kifejezetten a személyzeti szabályzat X. mellékletének 10. cikkére vonatkozó általános végrehajtási rendelkezések elfogadásának kötelezettségét, és mivel e rendelkezés jellege nem teszi kötelezővé általános végrehajtási rendelkezések elfogadását, bizonyítást nyert, hogy nem áll fenn az e melléklet 10. cikkére vonatkozó általános végrehajtási rendelkezéseknek az R. Alba Aguilera és társai állítása szerinti elfogadására vonatkozó kötelezettség. A második jogalap nem a személyzeti szabályzati bizottsággal való konzultáció lehetőségére vagy a véleményének relevanciájára vonatkozik, és nem jelenti azt sem, hogy negatív tény bizonyítását követelnénk meg R. Alba Aguilertól és társaitól.
- 87 R. Alba Aguilera és társai elsődlegesen arra hivatkoznak, hogy a második jogalap hatástalan. Mivel a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy a személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikkének harmadik bekezdése kifejezetten előírja az EKSZ azon kötelezettségét, hogy az e melléklet 10. cikkére vonatkozó, általános végrehajtási rendelkezéseket fogadjon el, a 10. cikk állítólagos egyértelműségének nincs jelentősége.
- 88 Egyébként e jogalap semmiképpen nem megalapozott. Az általános végrehajtási rendelkezések elfogadása ugyanis azzal jár, hogy a személyzeti szabályzati bizottság véleménye befolyásolhatja a kinevezésre jogosult hatóság határozatát. Negatív bizonyíték, azaz annak bizonyítása, hogy a vitatott határozatnak más lett volna a tartalma, ha az általános végrehajtási rendelkezéseket elfogadták volna, nem fogadható el, és az megfosztaná hatékony érvényesülésétől az e bizottsággal történő konzultációra vonatkozó kötelezettséget.

A Bíróság álláspontja

- 89 Amennyiben R. Alba Aguilera és társai elsődlegesen a második jogalap hatásosságát vitatják, meg kell állapítani, hogy az ezzel kapcsolatos érvelésük azon az előfeltevésen alapul, hogy a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy a személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikkének harmadik bekezdése olyan rendelkezésnek minősül, amely a jelen ítélet 57. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlat értelmében kifejezett kötelezettséget ír elő e melléklet egészére – ideértve a 10. cikkét is – vonatkozó, általános végrehajtási rendelkezések elfogadására. Az első jogalap elemzéséből azonban az következik, hogy ez az előfeltevés téves.
- 90 Mindemellett meg kell állapítani, hogy a második jogalappal az EKSZ lényegében azt állítja, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 38. pontjában tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy függetlenül a személyzeti szabályzat X. mellékletének 10. cikkére vonatkozó általános végrehajtási rendelkezések elfogadására irányuló kötelezettségtől, amely véleménye szerint e melléklet 1. cikkének harmadik bekezdéséből következik, e 10. cikk jellege azt is megköveteli, hogy a támogatás összegének felülvizsgálatáról szóló határozat jogszerű meghozatala előtt az említett 10. cikk általános végrehajtási rendelkezéseit elfogadják.
- 91 Kétségtelen, hogy e 38. pont első mondatában a Törvényszék megállapította, hogy „a személyzeti szabályzati bizottsághoz hasonló külső és intézményközi szerv véleményére szükség van annak biztosítása érdekében, hogy a harmadik országban uralkodó életkörülmények meghatározására szolgáló szempontokat elvont módon, és minden olyan eljárástól függetlenül állapítsák meg, amely [a] [...] támogatás összegének felülvizsgálatára vonatkozik, annak elkerülése érdekében, hogy e szempontok megválasztását az adminisztráció által esetleg várt eredmény befolyásolja”.
- 92 Mindazonáltal a megtámadott ítélet egészének, és különösen a 30., 31., 33. és 40. pontjának együttes olvasatából kitűnik, hogy a Törvényszék a vitatott határozat megsemmisítését nem a jelen ítélet 57. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatban említett második esetre alapította, hanem arra a tényre, hogy az általa elfogadott értelmezés szerint a személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikkének harmadik

bekezdése kifejezett kötelezettséget ír elő arra vonatkozóan, hogy e melléklet valamennyi rendelkezésére – ideértve a 10. cikkét is – vonatkozóan általános végrehajtási rendelkezéseket fogadjanak el.

- 93 Ezenkívül, amint azt a megtámadott ítélet 34. és 35. pontja, a 38. pontjának második mondata és 39. pontja megállapítja, a Törvényszék által a 38. pont első mondatában kifejtett megfontolások arra a kérdésre vonatkoznak, hogy a 2013. december 17-i és a 2014. december 3-i határozat tekinthető-e a személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikkének harmadik bekezdése értelmében vett általános végrehajtási rendelkezéseknek. Ezek tehát nem e melléklet 10. cikkének jellegére irányulnak, hanem ezen 1. cikk harmadik bekezdésének a Törvényszék által adott értelmezéséhez. Végeredményben, amint az a jelen ítélet 48. pontjában lényegében már megállapításra került, a Törvényszék elé terjesztett első megsemmisítési jogalap a jelen ítélet 57. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatban említett két eset közül csak az elsőre vonatkozott.
- 94 A második fellebbezési jogalap következőképpen a megtámadott ítélet téves értelmezésén alapul, következőképpen azt mint megalapozatlant el kell utasítani.
- 95 Mivel azonban az első fellebbezési jogalap megalapozott, és a Törvényszék által elfogadott értékelés, amelynek téves jellegét e jogalap megállapítja, és amely értékelés – amint az többek között a jelen ítélet 92. pontjában megállapításra került – a vitatott határozat megsemmisítésének alapját képezi, hatályon kívül kell helyezni a megtámadott ítélet rendelkező részének 1. és 3. pontját.

A Törvényszékhez benyújtott keresetről

- 96 Az Európai Unió Bírósága alapokmánya 61. cikke első bekezdésének megfelelően a Törvényszék határozatának hatályon kívül helyezése esetén, ha a per állása megengedi, az ügyet maga a Bíróság is érdemben eldöntheti, illetve határozathozatalra visszautalhatja a Törvényszékhez.
- 97 A jelen ügyben a fellebbezés vizsgálatából kitűnik, hogy nem megalapozott az R. Alba Aguilera és társai által első fokon előterjesztett első jogalap, amely szerint az EKSZ a személyzeti szabályzat X. melléklete 1. cikkének harmadik bekezdése értelmében köteles volt elfogadni az e melléklet 10. cikkére vonatkozó általános végrehajtási rendelkezéseket a vitatott határozat elfogadása előtt.
- 98 Mivel azonban a Törvényszék helyt adott e jogalpnak, és az előtte hivatkozott második és harmadik jogalap vizsgálata nélkül megsemmisítette a vitatott határozatot, a Bíróság úgy ítéli meg, hogy a per állása nem engedi meg a határozathozatalt. Ezért az ügyet vissza kell utalni a Törvényszék elé.

A költségekről

- 99 Mivel az ügyet a Bíróság visszautalta a Törvényszék elé, a költségekről jelenleg nem kell határozni.

A fenti indokok alapján a Bíróság (tizedik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) A Bíróság az Európai Unió Törvényszéke 2018. április 13-i Alba Aguilera és társai kontra EKSZ ítélete (T-119/17, EU:T:2018:183) rendelkező részének 1. és 3. pontját hatályon kívül helyezi.**
- 2) A Bíróság az ügyet visszautalja az Európai Unió Törvényszéke elé.**
- 3) A Bíróság a költségekről jelenleg nem határoz.**

Aláírások