

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

21. december 2011 *

I sag C-482/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Italien), ved afgørelse af 20. september 2010, indgået til Domstolen den 6. oktober 2010, i sagen:

Teresa Cicala

mod

Regione Siciliana,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne E. Juhász, G. Arestis, T. von Danwitz (refererende dommer) og D. Šváby,

generaladvokat: Y. Bot
justitssekretær: A. Calot Escobar,

* Processprog: italiensk.

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Regione Siciliana ved avvocati V. Farina og D. Bologna

- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato S. Varone

- den danske regering ved V. Pasternak Jørgensen, som befuldmægtiget

- den tyske regering ved T. Henze, J. Möller og N. Graf Vitzthum, som befuldmægtigede

- den græske regering ved E.-M. Mamouna, K. Paraskevopoulou og I. Bakopoulos, som befuldmægtigede

- Europa-Kommissionen ved C. Cattabriga og H. Kraemer, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af princippet om forvaltningens pligt til at begrunde sine beslutninger i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF og af artikel 41, stk. 2, litra c), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Teresa Cicala og Regione Siciliana vedrørende en beslutning om nedsættelse af pensionsbeløbet til Teresa Cicala og tilbagebetaling af beløb, der blev udbetalt i forløbne perioder.

Retsforskrifter

- 3 Lov nr. 241 af 7. august 1990 om nye bestemmelser vedrørende forvaltningsprocedurer og om retten til aktindsigt i forvaltningsakter (GURI nr. 192 af 18.8.1990, s. 7), som ændret ved lov nr. 15 af 11. februar 2005 (GURI nr. 42 af 21.2.2005, s. 4, herefter »lov nr. 241/1990«), bestemmer i dens artikel 1, stk. 1:

»Administrativ virksomhed forfølger de formål, der er fastsat i lov, og den reguleres af kriterier om økonomi, effektivitet, upartiskhed, offentlighed og åbenhed efter de regler, der er fastsat i denne lov og de øvrige bestemmelser, som regulerer særlige procedurer, samt principper fra fælleskabsretten.«

4 Artikel 3, stk. 1 og 2, i lov nr. 241/1990 bestemmer for så vidt angår begrundelsespligten:

»1. Enhver administrativ afgørelse [...] skal begrundes, bortset fra de i stk. 2 nævnte tilfælde. Begrundelsen skal angive de faktiske omstændigheder såvel som de retlige grunde, der har ført til forvaltningens afgørelse, henset til resultaterne af den forudgående undersøgelse i sagen.

2. Begrundelse er ikke påkrævet for normative retsakter eller for generelle retsakter.«

5 Artikel 21g, stk. 2, første afsnit, i lov nr. 241/1990 er affattet som følger:

»En afgørelse, der vedtages i strid med procedurereglerne eller med reglerne om formkrav, kan ikke annulleres, når det som følge af den omstændighed, at den henhører under forvaltningens bundne kompetence, er åbenbart, at afgørelsens konklusion ikke kunne have været anderledes end den vedtagne.«

6 Artikel 3 i Siciliens regionallov nr. 10 af 30. april 1991 om bestemmelser vedrørende forvaltningsafgørelser, retten til aktindsigt og forbedring af den administrative virksomhed (herefter »Siciliens regionallov nr. 10/1991«) gengiver ordret artikel 3 i lov nr. 241/1990.

7 Artikel 37 i Siciliens regionallov nr. 10/1991 bestemmer:

»For så vidt som et forhold ikke er reguleret af denne lov, anvendes, for så vidt som de er forenelige hermed, bestemmelserne i lov nr. 241/1990, herunder de senere ændringer hertil samt de dertil knyttede gennemførelsesforanstaltninger.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 8 Teresa Cicala, der var ansat af Regione Siciliana, oppebærer pension, som udbetales af Regione Siciliana. I et notat fra 1997 underrettede Regione Siciliana den berørte om, at pensionsbeløbet, som det var fastsat ved et tidligere regionalt dekret, var større end det beløb, som hun rent faktisk var berettiget til, og at dette beløb ville blive nedsat og de uberettiget udbetalte beløb krævet tilbagebetalt. Teresa Cicala anlagde et annullationsøgsmål til prøvelse af dette notat for Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, under påberåbelse af en fuldstændig mangel på begrundelse, der bl.a. ikke gjorde det muligt at fastlægge de faktiske og retlige forhold, som begrundede nedsættelsen af hendes pension og kravet på tilbagebetaling af de uberettiget udbetalte beløb.
- 9 Regione Siciliana gjorde i den forbindelse gældende, at det anfægtede notat henhørte under forvaltningens bundne kompetence, og at notatets konklusion ikke ville kunne have været forskelligt fra den vedtagne. Under den retslige procedure fremkom regionen med oplysninger vedrørende begrundelsen for dette notat og fastslog, at det i henhold til artikel 21g i lov nr. 241/1990 ikke var muligt at annullere notatet.

- 10 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, har i forelæggelsesafgørelsen anført nogle betragtninger vedrørende Domstolens kompetence til at besvare de forelagte spørgsmål. Den har først anført, at den i hovedsagen udøver judicielle funktioner. Den har nemlig en enekompetence på pensionsområdet og har kompetence til at annullere forvaltningsakter. I modsætning til de sager, der gav anledning til kendelser af 26. november 1999, ANAS (sag C-192/98, Sml. I, s. 8583) og RAI (sag C-440/98, Sml. I, s. 8597), hvori Domstolen erklærede sig uden kompetence til at træffe afgørelse vedrørende de af Corte dei conti forelagte spørgsmål, skal den i forbindelse med denne sag ikke anses for en administrativ myndighed, men for en ret i artikel 267 TEUF's forstand.
- 11 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, har ligeledes gjort gældende, at de forelagte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling. Artikel 1, stk. 1, i lov nr. 241/1990 indeholder en direkte og ubetinget henvisning til principper hentet fra EU-retten. Consiglio di Stato (statsrådet) har i en nylig dom (sez. V 4035/2009) fastslået, at principperne fra EU-retten finder direkte anvendelse i den nationale retsorden og regulerer forvaltningens adfærd. Det må således fastslås, at begrundelsespligten i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF og chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), finder anvendelse på samtlige forvaltningens former for virksomhed, hvad enten der er tale om dem, der udøves i forbindelse med gennemførelse af EU-retten, eller dem, der udøves inden for rammerne af forvaltningens egen virksomhed.
- 12 På denne baggrund må denne præjudicielle sag, selv om hovedsagen vedrører en rent intern situation, i overensstemmelse med Domstolens praksis antages til realitetsbehandling. Idet Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, er af den opfattelse, at afgørelsen af den pågældende tvist afhænger af fortolkningen af

disse EU-retlige bestemmelser, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Er det i henhold til artikel 3 i [lov nr. 241/1990] og artikel 3 i [Siciliens regionallov nr. 10/1991], sammenholdt med artikel 1 i [lov nr. 241/1990], hvorefter de italienske myndigheder skal anvende principperne i EU's retssystem i overensstemmelse med forvaltningens pligt til i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF og [chartrets artikel 41, stk. 2, litra c),] at begrunde sine beslutninger, foreneligt med EU-retten at anvende og fortolke de ovenstående nationale bestemmelser, hvorefter paritetiske beslutninger, dvs. subjektive rettigheder på pensionsområdet, der ikke desto mindre er bindende, kan unddrages begrundelsespligten, og udgør denne situation en væsentlig overtrædelse af den administrative foranstaltning?
- 2) Er artikel 21g, stk. 2, første led, i [lov nr. 241/1990], som fortolket i den forvaltningsretlige praksis, sammenholdt med pligten til at begrunde forvaltningsakter, som fastsat i artikel 3 i [lov nr. 241/1990] og artikel 3 i [Siciliens regionallov nr. 10/1991], sammenholdt med pligten for forvaltningen til at begrunde sine beslutninger, som fastsat i artikel 296, stk. 2, i TEUF og i [chartrets artikel 41, stk. 2, litra c)], foreneligt med artikel 1 i [lov nr. 241/1990] om forvaltningens pligt til at anvende EU-rettens principper, og er det følgelig foreneligt og tilladt, at forvaltningen anlægger og anvender en fortolkning, hvorefter den har mulighed for først at fremkomme med begrundelsen under retssagen?«

Om Domstolens kompetence

- 13 Henset til den forelæggende rets begrundelse rejses det spørgsmål, om Domstolen har kompetence til at behandle de spørgsmål, der er forelagt den på baggrund dels af den kvalifikation, som Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, har foretaget af en »ret« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 267 TEUF, dels af genstanden for de nævnte spørgsmål.
- 14 I denne sidstnævnte forbindelse har Regione Siciliana, den italienske, den danske, den tyske og den græske regering samt Europa-Kommissionen i det væsentlige påberåbt sig Domstolens manglende kompetence til at besvare de forelagte spørgsmål med den begrundelse, at hovedsagen angår en rent intern situation. Den italienske og den græske regering samt Kommissionen er særligt af den opfattelse, at henvisningen i artikel 1 i lov nr. 241/1990 til EU-retten ikke opfylder de i Domstolens praksis opstillede betingelser for at anerkende Domstolens kompetence.
- 15 I henhold til artikel 267 TEUF har Domstolen kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af traktaterne og af retsakter udstedt af Unionens institutioner. Inden for rammerne af det ved denne artikel indførte samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter tilkommer det udelukkende den nationale ret på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen (jf. i denne retning dom af 7.7.2011, sag C-310/10, Agafitei m.fl., Sml. I, s. 5989, præmis 24 og 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 16 Når de af de nationale retter forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af en bestemmelse i EU-retten, er Domstolen derfor i princippet forpligtet til at træffe afgørelse herom (jf. dom af 16.3.2006, sag C-3/04, Poseidon Chartering, Sml. I, s. 2505, præmis 15, og af 28.10.2010, sag C-203/09, Volvo Car Germany, Sml. I, s. 10721, præmis 24, samt dommen i sagen Agafitei m.fl., præmis 26).

- 17 Domstolen har i en række afgørelser i henhold til denne praksis erklæret sig kompetent til at træffe afgørelse om anmodninger om præjudicielle afgørelser, der vedrørte bestemmelser i EU-retten, i tilfælde, hvor de faktiske omstændigheder i hovedsagen lå uden for EU-rettens anvendelsesområde og derfor alene henhørte under medlemsstaternes kompetence, men hvor de pågældende EU-retlige bestemmelser blev gjort anvendelige af national ret på grund af en henvisning deri til disse bestemmelsers indhold. I ovennævnte sager var der ikke ved de nationale bestemmelser, der gengav de EU-retlige bestemmelser, sket en begrænsning af disses anvendelse (domme af 17.7.1997, sag C-130/95, *Giloy*, Sml. I, s. 4291, præmis 23, og sag C-28/95, *Leur-Bloem*, Sml. I, s. 4161, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 18 I denne forbindelse har Domstolen således betonet, at når en i national ret valgt regulering af rent interne forhold er tilpasset EU-retten, f.eks. for at undgå forskelsbehandling af statens egne statsborgere eller for at undgå konkurrencefordrejninger eller for at sikre en ensartet behandling af sammenlignelige situationer, har det afgjort interesse for Unionen, at bestemmelser eller begreber, der er hentet fra EU-retten, fortolkes ensartet, uanset de vilkår, hvorunder de skal anvendes, således at senere fortolkningsuoverensstemmelser undgås (dommen i sagen *Agafitei* m.fl., præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 19 En fortolkning fra Domstolens side af EU-retlige bestemmelser i rent interne situationer er berettiget, såfremt disse er gjort anvendelige af national ret på direkte og ubetinget vis (jf. i denne retning dom af 28.3.1995, sag C-346/93, *Kleinwort Benson*, Sml. I, s. 615, præmis 16, og af 11.12.2007, sag C-280/06, *ETI* m.fl., Sml. I, s. 10893, præmis 25) med henblik på at sikre en ensartet behandling af interne situationer og af situationer, der reguleres af EU-retten (jf. i denne retning *Poseidon Chartering*-dommen, præmis 17, og dom af 14.12.2006, sag C-217/05, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio*, Sml. I, s. 11987, præmis 22).

- 20 Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at hovedsagen vedrører bestemmelser i national ret, der finder anvendelse i en rent national sammenhæng, og blandt disse er bl.a. bestemmelser vedrørende begrundelse af forvaltningsakter omhandlet i hovedsagen.
- 21 På denne baggrund må det undersøges, om en fortolkning fra Domstolens side af de bestemmelser, der er omfattet af de forelagte spørgsmål, som hævdet af den forelæggende ret berettiges af, at disse bestemmelser som følge af en henvisning i artikel 1 i lov nr. 241/1990 til principperne i EU-retten er blevet gjort anvendelige ved national ret på direkte og ubetinget vis som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 19.
- 22 Den italienske regering har i den forbindelse bl.a. gjort gældende, at begrundelsespligten fuldt ud er reguleret af den nationale ret, der vedrører den administrative procedure, og således ikke kan være genstand for Domstolens fortolkning.
- 23 Lov nr. 241/1990 og Siciliens regionallov nr. 10/1991 fastsætter særlige regler for pligten til begrundelse af forvaltningsakter. Endvidere fastsætter lov nr. 241/1990 for så vidt angår konsekvenserne af en tilsidesættelse af denne pligt særlige regler, der finder anvendelse på hovedsagen i henhold til artikel 37 i den pågældende sicilianske regionallov.
- 24 Som bl.a. den forelæggende ret selv, Regione Siciliana samt den italienske regering har anført, fastsætter artikel 3 i lov nr. 241/1990 og artikel 3 i Siciliens regionallov nr. 10/1991 et princip om pligt til begrundelse af forvaltningsakter, bl.a. med fastsættelse af, hvilket indhold en sådan begrundelse skal have. Hvad endvidere angår konsekvenserne af en tilsidesættelse af denne pligt bestemmer artikel 21g, stk. 2, i lov nr. 241/1990, at en afgørelse ikke kan annulleres, når den henhører under

forvaltningens bundne kompetence, og når det er åbenbart, at afgørelsens konklusion ikke kunne være anderledes end den vedtagne. Endelig giver denne sidstnævnte bestemmelse ifølge den forelæggende ret mulighed for på visse betingelser at give en begrundelse for en forvaltningsakt under en procedure.

- 25 Lov nr. 241/1990 henviser i dens artikel 1 derimod generelt til »principper hentet fra fællesskabsretten« og ikke specifikt til artikel 296, stk. 2, TEUF og chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), som er omfattet af de præjudicielle spørgsmål, og heller ikke til øvrige EU-retlige regler vedrørende pligt til begrundelse af forvaltningsakter.
- 26 På denne baggrund kan det ikke antages, at de bestemmelser, der er omfattet af de forelagte spørgsmål, i sig selv er blevet gjort anvendelige på direkte vis i italiensk ret.
- 27 Tilsvarende kan det under disse omstændigheder ikke antages, at henvisningen til EU-retten til regulering af rent interne situationer i det foreliggende tilfælde er ubetinget, således at de bestemmelser, der er omfattet af de pågældende spørgsmål, finder anvendelse uden begrænsning på situationen i hovedsagen.
- 28 I den forbindelse bemærkes, at Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, overhovedet ikke nævner noget om, hvorvidt denne henvisning har til følge, at de nationale regler vedrørende begrundelsespligten må vige til fordel for artikel 296, stk. 2, TEUF og chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), som ifølge deres ordlyd ydermere ikke er henvendt til medlemsstaterne, men udelukkende til Unionens institutioner og organer, eller til fordel for andre EU-retlige regler vedrørende begrundelsespligt, selv når der er tale om en rent intern situation, med henblik på at foretage en ens behandling af en rent intern situation og en situation, der reguleres af EU-retten.

- 29 Hverken forelæggelsesafgørelsen eller lov nr. 241/1990 indeholder således angivelser, der er tilstrækkeligt præcise, og hvoraf det kan udledes, at den nationale lovgiver gennem en henvisning i artikel 1 i lov nr. 241/1990 til principper fra EU-retten hvad angår begrundelsespligten ønskede at foretage en henvisning til artikel 296, stk. 2, TEUF og chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), eller til andre EU-retlige regler vedrørende pligten til at begrunde forvaltningsakter, således at interne situationer og situationer, der henhører under EU-retten, kan behandles identisk. Det kan således ikke konkluderes, at der i det foreliggende tilfælde fra Unionens side foreligger en klar interesse i at sikre en ensartet fortolkning af disse bestemmelser.
- 30 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare de spørgsmål, der er forelagt af Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, henset til disse spørgsmåls genstand.
- 31 På denne baggrund er det uforholdsmæssigt at undersøge, om Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, i forbindelse med hovedsagen er en ret i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 267 TEUF.

Sagens omkostninger

- 32 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

Den Europæiske Unions Domstol har ikke kompetence til at besvare de spørgsmål, der er forelagt af Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Italien), ved afgørelse af 20. september 2010.

Underskrifter