



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

19. juli 2016\*

»Appel — fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) — afgørelse 2009/906/FUSP — Den Europæiske Unions politimission (EUPM) i Bosnien-Hercegovina (BiH) — udstationeret national medarbejder — forflyttelse til et regionalt kontor i denne mission — artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU — artikel 275, stk. 1, TEUF — annullations- og erstatningssøgsmål — Den Europæiske Unions retsinstanders kompetence — artikel 263 TEUF, 268 TEUF og 340, stk. 2, TEUF«

I sag C-455/14 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 29. september 2014,

H, bosat i Catania (Italien), ved avvocato M. Velardo,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

**Rådet for Den Europæiske Union** ved A. Vitro og F. Naert, som befuldmægtigede

**Europa-Kommissionen** ved F. Erlbacher, G. Gattinara og J.-P. Keppenne, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg

**Den Europæiske Unions politimission (EUPM) i Bosnien-Hercegovina (BiH)**, Sarajevo (Bosnien-Hercegovina),

sagsøgte i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz og C. Lycourgos samt dommerne A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, M. Berger, K. Jürimäe, M. Vilaras og E. Regan (refererende dommer),

generaladvokat: N. Wahl

justitssekretær: V. Tourrès, fuldmægtig,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. januar 2016,

\* Processprog: engelsk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 7. april 2016,  
afsagt følgende

### Dom

- 1 Med appellen har H nedlagt påstand om ophævelse af kendelse afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 10. juli 2014, H mod Rådet m.fl. (T-271/10, ikke trykt i Sml., herefter »den appellerede kendelse«, EU:T:2014:702), hvorved Retten afviste H's påstand om dels annullation af den afgørelse af 7. april 2010, der blev underskrevet af personalechefen for Den Europæiske Unions politimission (EUPM), og hvorved appellanten blev forflyttet til stillingen som »Criminal Justice Adviser – Prosecutor« ved det regionale kontor i Banja Luka (Bosnien-Hercegovina), og om fornødent af den afgørelse af 30. april 2010, som blev underskrevet af den i artikel 6 i Rådets afgørelse 2009/906/FUSP af 8. december 2009 om Den Europæiske Unions politimission (EUPM) i Bosnien-Hercegovina (BiH) (EUT 2009, L 322, s. 22) omhandlede chef for denne mission, og hvorved afgørelsen af 7. april 2010 blev stadfæstet, dels at Rådet, Europa-Kommissionen og EUPM tilpligtes at betale skadeserstatning.

### Retsforskrifter

- 2 I medfør af artikel 1, stk. 1, i Rådets fælles aktion 2002/210/FUSP af 11. marts 2002 om Den Europæiske Unions politimission (EFT 2002, L 70, s. 1) er en EUPM blevet oprettet for at sikre opfølgningen af De Forenede Nationers internationale politistyrke i Bosnien-Hercegovina.
- 3 På grundlag af artikel 28 TEU og artikel 43, stk. 2, TEU blev EUPM forlænget flere gange, senest ved afgørelse 2009/906, frem til den 31. december 2011.
- 4 Denne afgørelses artikel 2 med overskriften »Missionsbeskrivelse« fastsætter følgende i stk. 1:  
»Som del af den generelle retsstatstilgang i [Bosnien-Hercegovina] og i regionen støtter EUPM primært relevante retshåndhævende myndigheder i [Bosnien-Hercegovina] i forbindelse med bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korruption, navnlig med fokus på landsdækkende retshåndhævende myndigheder, bedre interaktion mellem politi og anklagemyndighed og fremme af regionalt og internationalt samarbejde, idet der samtidig opretholdes yderligere kapaciteter på områderne politireform og ansvarliggørelse.«
- 5 Afgørelsens artikel 4 med overskriften »Missionens struktur« fastsætter følgende i stk. 1:  
»EUPM skal have følgende struktur:  
a) et hovedkvarter i Sarajevo bestående af missionschefen og et personale som fastsat i operationsplanen (OPLAN)  
b) fire regionale kontorer i Sarajevo, Banja Luka, Mostar og Tuzla  
[...].«

- 6 Afgørelsens artikel 5 med overskriften »Den øverstbefalende for den civile operation« fastsætter følgende i stk. 2-4:

»2. Den øverstbefalende for den civile operation skal under politisk kontrol og strategisk ledelse af Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité (PSC) og under den overordnede myndighed af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (HR) udøve kommandoen og kontrollen på strategisk niveau i forbindelse med EUPM.

3. Den øverstbefalende for den civile operation sikrer korrekt og effektiv gennemførelse af Rådets afgørelser samt PSC's afgørelser, herunder ved om nødvendigt at give missionschefen instrukser på strategisk niveau og ved at yde vedkommende rådgivning og teknisk støtte.

4. Alt udstationeret personale forbliver fuldt ud underlagt den udstationerende stats nationale myndigheds eller den pågældende EU-institutions kommando. Nationale myndigheder overfører den operative kontrol (OPCON) med deres personale, hold og enheder til den øverstbefalende for den civile operation.«

- 7 Artikel 6 i afgørelse 2009/906, der har overskriften »Missionschefen«, bestemmer følgende i stk. 1-5:

»1. Missionschefen påtager sig ansvaret for og har kommando over og kontrol med EUPM i indsatsområdet.

2. Missionschefen har kommando over og kontrol med personale, hold og enheder fra de bidragende stater, som udpeget af den øverstbefalende for den civile operation, tillige med det administrative og logistiske ansvar, herunder for aktiver, ressourcer og oplysninger, som er stillet til rådighed for EUPM.

3. Missionschefen giver instrukser til hele EUPM's personale med henblik på en effektiv gennemførelse af EUPM i indsatsområdet, idet vedkommende varetager koordinationen og den daglige ledelse i overensstemmelse med instrukserne på strategisk niveau fra den øverstbefalende for den civile operation.

4. Missionschefen har ansvaret for gennemførelsen af EUPM's budget. Missionschefen undertegner med henblik herpå en kontrakt med Kommissionen.

5. Missionschefen har ansvaret for den disciplinære kontrol med personalet. For udstationeret personale iværksættes disciplinære sanktioner af den relevante nationale myndighed eller EU-myndighed.«

- 8 Afgørelsens artikel 7 med overskriften »EUPM's personale« bestemmer:

»[...]

2. EUPM består primært af personale udstationeret af medlemsstaterne eller EU-institutionerne. Den enkelte medlemsstat eller EU-institution afholder omkostningerne i forbindelse med det personale, den har udstationeret, herunder rejseudgifter til og fra deployeringsstedet, løn, sygesikring og tillæg, bortset fra dagpenge, samt afsavns- og faretillæg.

3. Internationalt civilt personale og lokalt personale kan også efter behov kontraktansættes af EUPM, for så vidt de funktioner, der er behov for, ikke stilles til rådighed af personale udstationeret af medlemsstaterne. [...]

4. Alt personale skal overholde de missionsspecifikke minimumsoperationsstandarder i relation til sikkerhed samt missionssikkerhedsplanen, der støtter EU's feltsikkerhedspolitik. For så vidt angår beskyttelse af EU's klassificerede informationer, som medarbejderne får kendskab til i forbindelse med

udøvelsen af deres hverv, skal de overholde de sikkerhedsprincipper og minimumsstandarder, der er fastsat i Rådets afgørelse 2001/264/EF af 19. marts 2001 om vedtagelse af Rådets sikkerhedsforskrifter [(EFT 2001, L 101, s. 1)] [...]«

- 9 Afgørelsens artikel 8, der har overskriften »Missionens og EUPM-personalets status«, indeholder et stk. 2, som har følgende ordlyd:

»Den stat eller EU-institution, der har udstationeret en medarbejder, har ansvaret for at behandle klager fra eller vedrørende medarbejderen i forbindelse med udstationeringen. Den pågældende stat eller EU-institution har ansvaret for eventuelt at anlægge sag mod den udstationerede.«

- 10 Afgørelsens artikel 9 med overskriften »Kommandovej« er sålydende:

»1. EUPM skal have én fælles kommandovej som en krisestyringsoperation.

2. PSC udøver med referat til Rådet den politiske kontrol med og den strategiske styring af EUPM.

3. Den øverstbefalende for den civile operation er, under politisk kontrol og strategisk styring af PSC og under HR's overordnede myndighed, den øverstbefalende for EUPM på strategisk niveau og giver som sådan instrukser til missionschefen og yder vedkommende rådgivning og teknisk støtte.

[...]

5. Missionschefen har kommando over og kontrol med EUPM i indsatsområdet og er direkte ansvarlig over for den øverstbefalende for den civile operation.«

- 11 Artikel 10 i afgørelse 2009/906 med overskriften »Politisk kontrol og strategisk styring« fastsætter følgende i stk. 1:

»Med referat til Rådet udøver PSC den politiske kontrol med og den strategiske styring af EUPM. Rådet bemyndiger herved PSC til at træffe de relevante afgørelser i overensstemmelse med [EU-]traktatens artikel 38, stk. 3. Denne bemyndigelse omfatter kompetencen til efter forslag fra HR at udnævne en missionschef og at ændre [operationskonceptet] og [operationsplanen]. Beslutningskompetencen med hensyn til EUPM's mål og afslutning forbliver hos Rådet.«

- 12 Artikel 91 i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, som fastsat i Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 259/68 af 29. februar 1968 om vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber samt om særlige midlertidige foranstaltninger for tjenestemænd i Kommissionen (serie I, bind 1968 (I), s. 30), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 1080/2010 af 24. november 2010 (EUT 2010, L 311, s. 1) (herefter »vedtægten«), fastsætter i sit stk. 1, at »Den Europæiske Unions Domstol kan afgøre enhver tvist mellem Unionen og en af de af denne vedtægt omfattede personer om lovligheden af en akt, der går imod denne person [...]«.

### **Twistens baggrund og de omtvistede afgørelser**

- 13 H er en italiensk dommer, der blev udstationeret ved EUPM i Sarajevo (Bosnien-Hercegovina) ved dekret fra det italienske justitsministerium af 16. oktober 2008 med henblik på dér at udøve hvervet som »Criminal Justice Unit Adviser« fra den 14. november 2008.

- 14 Ved dekret fra det nævnte ministerium af 7. april 2009 blev appellanterns udstationering forlænget til den 31. december 2009, for at hun kunne udøve hvervet som »Chief Legal Officer«. Ved dekret fra samme ministerium af 9. december 2009 blev appellanterns udstationering på ny forlænget, til den 31. december 2010, for at hun kunne fortsætte med at udøve det samme hverv.
- 15 Ved afgørelse af 7. april 2010, underskrevet af personalechefen for EUPM, blev appellantern operationelle grunde forflyttet til stillingen som »Criminal Justice Adviser – Prosecutor« ved det regionale kontor i Banja Luka fra den 19. april 2010.
- 16 Efter at have modtaget afgørelsen af 7. april 2010 rettede appellantern henvendelse til de italienske myndigheder og indgav en klage.
- 17 Ved e-mail af 15. april 2010 informerede en embedsmand fra Den Italienske Republiks Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union appellantern om, at gennemførelsen af afgørelsen af 7. april 2010 var blevet udsat.
- 18 Ved afgørelse af 30. april 2010, underskrevet af den i artikel 6 i afgørelse 2009/906 omhandlede missionschef, svarede denne på appellanterns klage, idet han bekræftede afgørelsen af 7. april 2010 (herefter samlet »de omtvistede afgørelser«). I denne forbindelse præciserede missionschefen, at han selv havde truffet denne afgørelse af 7. april 2010, og at den operationelle grund til appellanterns forflyttelse var at opfylde behovet for rådgivning inden for retsforfølgelse på kontoret i Banja Luka.
- 19 Den 4. juni 2010 anlagde appellantern sag mod EUPM ved Tribunale amministrativo regionale del Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) med påstand om annullation af afgørelsen af 7. april 2010 og om erstatning for den angiveligt lide skade. I retsmødet for Domstolen har appellantern anført, at denne sag fortsat verserede. Appellantern har for den nævnte italienske domstol ligeledes fremsat en anmodning om udsættelse af gennemførelsen af denne afgørelse.

### **Sagen for Retten og den appellerede kendelse**

- 20 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 16. juni 2010 anlagde appellantern sag for denne retsinstans med påstand om annullation af de omtvistede afgørelser og om tildeling af skadeserstatning.
- 21 I særskilte dokumenter fremsatte såvel Rådet som Kommissionen en formalitetsindsigelse i henhold til artikel 114 i Rettens procesreglement i den på daværende tidspunkt gældende udgave, idet de i det væsentlige gjorde gældende, at de omtvistede afgørelser er retsakter truffet som led i en operationel aktion, der var vedtaget og ledet inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), hvorved Retten, henset til artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF, ikke har kompetence til at påkende den sag, som er blevet indbragt for den.
- 22 Appellantern nedlagde påstand om, at de fremsatte indsigelser skulle forkastes, idet de omtvistede afgørelser ikke er politiske eller strategiske retsakter vedrørende FUSP, og idet Rettens manglende kompetence fratager appellantern hendes adgang til effektive retsmidler, eftersom de nationale domstole hverken kan annullere de nævnte afgørelser eller tilpligte EU-institutionerne at erstatte den skade, de har forårsaget.
- 23 Ved den appellerede kendelse afviste Retten sagen, idet den fandt, at den ikke havde kompetence til at påkende den.

## Parternes påstande

24 Appellanten har med appellen nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede kendelse ophæves, for så vidt som Retten afviste hendes sag.
- Sagen hjemvises til Retten til afgørelse.
- Sagsøgte i første instans tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

25 Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Appellen forkastes.
- Præmisserne ændres for så vidt angår delegeringen af beføjelser.
- Appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

26 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede kendelse ophæves.
- Sagen afvises.
- Subsidiært: Sagen afvises, for så vidt som den er anlagt mod Kommissionen, og sagen hjemvises til Retten til afgørelse.
- Appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

## Om appellen

27 Til støtte for appellen har appellanten anført to anbringender. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 114 i Rettens procesreglement i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for den appellerede kendelse, og af appellants ret til forsvar. Det andet anbringende vedrører den omstændighed, at Retten begik retlige fejl, da den fastslog, at den ikke havde kompetence til at påkende sagen.

### *Parternes argumenter*

28 Med det andet anbringende, som skal behandles først, har appellanten foreholdt Retten dels at have fastslået, at de omtvistede afgørelser ikke var omfattet af dens kompetence i medfør af artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF, dels at have henført disse afgørelser til de nationale myndigheder.

29 Hvad angår dette anbringendes første led har appellanten gjort gældende, at de omtvistede afgørelser er simple forvaltningsakter vedrørende menneskelig ressourcetildeling, hvorved de således er omfattet af den daglige ledelse af EUPM's operationer i Bosnien-Hercegovina. Det er kun de i artikel 25 TEU omhandlede og i overensstemmelse med proceduren i artikel 31 TEU vedtagne retsakter fra Det Europæiske Råd og Rådet, som udgør retsakter vedrørende FUSP.

- 30 Appellanten er desuden af den opfattelse, at Unionens retsinstitutters kompetence til at efterprøve lovligheden af de omtvistede afgørelser følger såvel af ordlyden af artikel 215 TEUF og 275, stk. 2, TEUF som af de formål, der forfølges med disse bestemmelser, som giver Domstolen kompetence til at efterprøve lovligheden af de afgørelser, hvorved der vedtages restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer. For så vidt som de omtvistede afgørelser i det foreliggende tilfælde har haft retsvirkninger for appellanten, kan de i overensstemmelse med Rettens dom af 8. oktober 2008, Sogelma mod AER (T-411/06, EU:T:2008:419), underlægges domstolsprøvelse.
- 31 Kommissionen har under henvisning til dom af 27. februar 2007, Segi m.fl. mod Rådet (C-355/04 P, EU:C:2007:116, præmis 51-54), og af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 70), gjort gældende, at artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF ikke er ensbetydende med, at enhver retsakt, der vedtages i sammenhæng med FUSP, automatisk falder uden for Unionens retsinstitutters kompetence. Da begrænsningen af Domstolens kompetence på FUSP-området udgør en undtagelse fra den i artikel 19 TEU fastsatte generelle kompetenceregulering, skal den fortolkes indskrænkende. Den af Retten anlagte fortolkning, hvorefter denne ikke har kompetence alene med den begrundelse, at de omtvistede afgørelser er blevet truffet af et organ oprettet ved en retsakt, der er vedtaget i henhold til EU-traktatens afsnit V, kapitel 2, er i strid med ordlyden og den generelle opbygning af samt formålet med de nævnte traktatbestemmelser.
- 32 Ifølge Kommissionen kan EU-institutionerne nemlig se sig nødsaget til at vedtage retsakter eller være ophav til handlinger eller undladelser, der, selv om de finder sted i sammenhæng med FUSP, ikke vedrører udøvelsen af FUSP, idet der er tale om forvaltningshandling. Traktaternes forfattere havde kun til hensigt at udelukke disse handlinger fra Domstolens kompetenceområde. Ordningen som indført ved traktaterne sonderer således mellem forvaltningshandlingerne og de gennemførelsesretsakter, der vedtages på grundlag af de førstnævnte. Selv om de sidstnævnte retsakter er vedtaget på grundlag af EU-traktatens afsnit V, kapitel 2, følger Domstolens kompetence for så vidt angår disse af de generelle regler i artikel 263 TEUF, uden at det er nødvendigt udtrykkeligt at godtgøre denne kompetence.
- 33 Kommissionen har desuden gjort gældende, at en formålsfortolkning af traktaterne, hvilke er kendetegnet ved kravet om iagttagelse af de grundlæggende rettigheder, gør det nødvendigt, at ordene »vise afgørelser, jf. artikel 275, stk. 2, [TEUF]« – som bliver anvendt i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU – bliver fortolket således, at de sigter til enhver retsakt, som en EU-institution vedtager over for en person, og som for sidstnævnte har retsvirkninger, der kan medføre en krænkelse af personens grundlæggende rettigheder.
- 34 Kommissionen har derfor foreslået to forskellige fortolkninger af artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF, der delvist fører til forskellige resultater med hensyn til Unionens retsinstitutters kompetence, og hvoraf den første består i at efterprøve indholdet af den pågældende retsakt, handling eller undladelse, mens den anden er støttet på de anbringender, der anføres for Unionens retsinstitutter. I henhold til den første fortolkning skal Domstolen fastslå, at Unionens retsinstitutter ikke har kompetence til at påkende den foreliggende sag, for så vidt som de omtvistede afgørelser udgør operationelle retsakter, der henhører under FUSP, og som ikke har retsvirkninger for appellanten på en sådan måde, at de er i strid med hendes grundlæggende rettigheder. Hvad angår anvendelsen af den anden fortolkning skal denne føre til en efterprøvelse af de anbringender, der er anført i stævningen i første instans. Såfremt Domstolen anlægger den nævnte fortolkning, skal den delvist afvise appellen på grund af manglende kompetence og i øvrigt hjemvise sagen til Retten eller træffe afgørelse om formaliteten og realiteten.
- 35 Rådet har nedlagt påstand om, at det andet anbringendes første led forkastes. Rådet er indledningsvis af den opfattelse, at det fremgår af artikel 275, stk. 1, TEUF, at udelukkelsen af FUSP-retsakterne fra Unionens retsinstitutters kompetence omfatter samtlige bestemmelser i traktaten vedrørende FUSP og samtlige retsakter »vedtaget på grundlag af disse bestemmelser«. Denne udelukkelse omfatter også

aktionerne i en »FUSP-mission«. Artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF omfatter nemlig ikke kun Det Europæiske Råds og Rådets rolle, men ligeledes Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og medlemsstaternes rolle i gennemførelsen af FUSP.

- 36 Dernæst har Rådet gjort gældende, at begrebet »restriktive foranstaltninger« som omhandlet i artikel 275, stk. 2, TEUF ikke kan gives en bred rækkevidde. Begrebet omfatter nemlig udelukkende EU's sanktionspolitik. Desuden har de i denne bestemmelse anvendte ord en mere indskrænkende betydning end betydningen af de i artikel 263 TEUF omhandlede retsakter, »der skal have retsvirkning«. I denne henseende kan der ikke drages nogen parallel til Rettens dom af 8. oktober 2008, Sogelma mod AER (T-411/06, EU:T:2008:419, præmis 33-57), for så vidt som den sag, der gav anledning til den nævnte dom, for det første ikke vedrørte en afgørelse vedrørende FUSP, men et søgsmål mod et organ i »Det Europæiske Fællesskab« inden for rammerne af den tidligere første søjle, og for så vidt som EUPM i modsætning til det i den nævnte sag omhandlede organ for det andet ikke har status som juridisk person.
- 37 Hvad endelig angår de omtvistede afgørelses art er Rådet af den opfattelse, at disse er truffet i forbindelse med en operationel afgørelse inden for sikkerheds- og forsvarspolitikken, hvorved de ikke er omfattet af Unionens retsinstansers kompetence. Overflytningen af en anklager i forbindelse med en krisestyringsmission, der finder sted i en følsom kontekst, kan nemlig ikke anses for en rent forvaltningsretlig afgørelse. I denne henseende er den omstændighed, at en sådan afgørelse kan anses for en handling i »den daglige ledelse«, ikke ensbetydende med, at den er rent forvaltningsretlig, idet afgørelser på området for den daglige ledelse omfatter de fleste operationelle afgørelser, herunder bl.a. de afgørelser, hvorved det tilsigtes at fastlægge stedet og fremgangsmåden for en intervention.
- 38 Subsidiært har Rådet gjort gældende, at for så vidt som de omtvistede afgørelser indeholder forhold af rent forvaltningsretlig karakter, kan disse ikke adskilles fra de operationelle forhold. Der er nemlig ikke noget, der taler for, at det i artikel 8 i afgørelse 2009/906 anvendte udtryk »klager [...] i forbindelse med udstationeringen« kan fortolkes indskrænkende ved at sondre mellem afgørelsen om udstationering og gennemførelsen af denne ved hjælp af en kontrakt. Tværtimod fremgår det af afgørelsens artikel 6, stk. 5, hvorefter iværksættelse af disciplinære sanktioner for så vidt angår udstationeret personale hører under forvaltningsmyndighederne i oprindelsesstaten, at afgørelserne vedrørende udstationeringsbetingelserne hører under medlemsstaternes kompetence.

#### *Domstolens bemærkninger*

- 39 Det bemærkes, at Domstolen i henhold til artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF principielt ikke har kompetence med hensyn til bestemmelserne vedrørende FUSP og retsakter vedtaget på grundlag af disse bestemmelser (dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 69, og af 12.11.2015, Elitaliana mod Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, præmis 41).
- 40 De nævnte bestemmelser indfører imidlertid en undtagelse fra reglen om den generelle kompetence, som artikel 19 TEU tildeler Domstolen, for at sikre overholdelsen af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne, og de skal følgelig fortolkes indskrænkende (dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 70, og af 12.11.2015, Elitaliana mod Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, præmis 42).
- 41 I denne henseende bemærkes, at Unionen, således som det fremgår såvel af artikel 2 TEU, der er indeholdt i EU-traktatens fælles bestemmelser, som af artikel 21 TEU om Unionens optræden udadtil, hvortil artikel 23 TEU om FUSP henviser, bl.a. er støttet på lighedsværdierne og retsstatsprincippet (jf. i denne retning bl.a. dom af 27.2.2007, Segi m.fl. mod Rådet, C-355/04 P, EU:C:2007:116, præmis 51, og udtalelse 2/13 af 18.12.2014, EU:C:2014:2454, præmis 168 og 169). Selve eksistensen af en effektiv



domstolsprøvelse, som skal sikre overholdelsen af de EU-retlige bestemmelser, er imidlertid uløseligt forbundet med eksistensen af en retsstat (jf. dom af 6.10.2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, præmis 95 og den deri nævnte retspraksis).

- 42 I det foreliggende tilfælde må det ganske vist fastslås, at de omtvistede afgørelser blev truffet som led i FUSP. Disse afgørelser, som chefen for den på grundlag af artikel 28 TEU og artikel 43, stk. 2, TEU oprettede EUPM i Bosnien-Hercegovina traf med henblik på gennem forflyttelse at få besat en stilling i et regionalt kontor i denne mission, er nemlig knyttet til en operationel aktion fra EU, der blev vedtaget og ledet inden for rammerne af FUSP, som i det væsentlige har til formål at støtte, således som det fremgår af artikel 2, stk. 1, i afgørelse 2009/906, de retshåndhævende myndigheder i Bosnien-Hercegovina i deres kamp mod organiseret kriminalitet og korruption.
- 43 En sådan omstændighed fører imidlertid ikke nødvendigvis til, at Unionens retsinstanser ikke har kompetence (jf. i denne retning dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 69-74, og af 12.11.2015, Elitaliana mod Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, præmis 43-50).
- 44 I den foreliggende sag skal det således bemærkes, som Rådet selv har anført i retsmødet for Domstolen, at Unionens retsinstanser i overensstemmelse med artikel 270 TEUF har kompetence til at afgøre enhver tvist anlagt af EU-ansatte, der er blevet udstationeret ved EUPM. De sidstnævnte forbliver nemlig under hele perioden for deres udstationering ved EUPM underlagt statuten, og de er derfor omfattet af Unionens retsinstansers kompetence i overensstemmelse med statuttens artikel 91.
- 45 Det fremgår ganske vist af afgørelse 2009/906, at de medarbejdere, som medlemsstaterne udstationerer ved EUPM i Bosnien-Hercegovina, og de medarbejdere, som EU-institutionerne udstationerer ved denne politimission, i flere henseender ikke befinder sig i en lignende eller identisk situation.
- 46 Det forholder sig navnlig således, at de medarbejdere, som udstationeres af medlemsstaterne, i henhold til afgørelsens artikel 5, stk. 4, første punktum, forbliver fuldt ud underlagt deres nationale myndigheders kommando, hvorimod de medarbejdere, der udstationeres af EU-institutionerne, i henhold til denne bestemmelse forbliver underlagt de sidstnævntes kommando.
- 47 Tilsvarende fremgår det af den nævnte afgørelses artikel 6, stk. 5, at disciplinære sanktioner, der iværksættes mod medarbejdere udstationeret af medlemsstaterne, hører under de nationale myndigheders kompetence, mens de samme sanktioner, når de iværksættes mod medarbejdere udstationeret af EU-institutionerne, hører under de sidstnævntes kompetence.
- 48 Det fremgår desuden af afgørelsens artikel 7, stk. 2, at medlemsstaterne skal afholde omkostningerne i forbindelse med deres udstationerede personale, såsom bl.a. rejseudgifter til og fra deployeringsstedet, løn, sygesikring og visse tillæg, mens EU-institutionerne skal afholde de samme omkostninger, når disse er afholdt i forbindelse med deres egne udstationerede medarbejdere.
- 49 I medfør af artikel 8, stk. 2, i afgørelse 2009/906 har medlemsstaternes myndigheder desuden kompetence til at behandle enhver klage vedrørende udstationeringen, som er indgivet af eller vedrører en af medlemsstaterne udstationeret medarbejder, mens EU-institutionerne har kompetence til at behandle en sådan klage, når denne er indgivet af eller vedrører en af dem udstationeret medarbejder.
- 50 Når dette er sagt, må det fastslås, at det ligeledes fremgår af bestemmelserne i denne afgørelse, at de af medlemsstaterne udstationerede medarbejdere og de af EU-institutionerne udstationerede medarbejdere er underlagt de samme regler med hensyn til udøvelsen af deres hverv i »indsatsområdet«.

- 51 I medfør af afgørelsens artikel 5, stk. 4, andet punktum, har de nationale myndigheder nemlig overført den operative kontrol med deres personale, hold og enheder til den øverstbefalende for den civile operation, der i henhold til denne artikels stk. 2 udøver kommandoen og kontrollen på strategisk niveau i forbindelse med EUPM i Bosnien-Hercegovina, og som i denne egenskab giver missionschefen instrukser i overensstemmelse med den nævnte artikels stk. 3 og med afgørelsens artikel 9, stk. 3.
- 52 Som det fremgår af artikel 6, stk. 1-3, og artikel 9, stk. 5, i afgørelse 2009/96, har missionschefen endvidere i egenskab af ansvarlig for denne EUPM i »indsatsområdet« kommando over og kontrol med den nævnte mission, herunder kommando over og kontrol med personale, hold og enheder »fra de bidragende stater«, som er blevet udpeget af den øverstbefalende for den civile operation, idet den nævnte missionschef desuden har til opgave at varetage koordinationen og den daglige ledelse af EUPM i Bosnien-Hercegovina ved at give alle nødvendige instrukser til »hele« personalet med henblik på en effektiv gennemførelse af denne mission i det nævnte område.
- 53 Tilsvarende fremgår det af afgørelsens artikel 7, stk. 4, at alt personale i den nævnte mission skal overholde de missionsspecifikke minimumsoperationsstandarder i relation til sikkerhed samt missionsikkerhedsplanen, der er blevet vedtaget for at støtte EU's sikkerhedspolitik »[på] felt[et]«.
- 54 Selv om de afgørelser, der er truffet af denne missions kompetente myndigheder, og som vedrører tildelingen af de menneskelige ressourcer, som medlemsstaterne og EU-institutionerne bidrager med med henblik på udførelsen af de aktiviteter, der finder sted i indsatsområdet, har et operationelt aspekt henhørende under FUSP, udgør de imidlertid efter selve deres karakter ligeledes personaleforvaltningsretsakter, ligesom det er tilfældet for enhver tilsvarende afgørelse, som EU-institutionerne vedtager som led i udøvelsen af deres beføjelser.
- 55 På denne baggrund kan det ikke antages, at rækkevidden af den undtagelsesvise begrænsning af Domstolens kompetence i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF udstrækker sig til at udelukke, at Unionens retsinstanser har kompetence til at efterprøve personaleforvaltningsretsakter, der vedrører medarbejdere udstationeret af medlemsstaterne, og med hvilke det tilsigtes at opfylde den nævnte missions behov i indsatsområdet, mens Unionens retsinstanser under alle omstændigheder har kompetence til at efterprøve sådanne retsakter, når de vedrører medarbejdere udstationeret af EU-institutionerne (jf. analogt dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 73, og af 12.11.2015, Elitaliana mod Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, præmis 49).
- 56 Denne fortolkning bekræftes af den kompetence, som Domstolen har til i medfør af artikel 11, stk. 3, litra b), og artikel 6 i Rådets afgørelse (FUSP) 2015/1835 af 12. oktober 2015 om fastlæggelse af statuten, hjemstedet og de nærmere bestemmelser for Det Europæiske Forsvarsagenturs drift (EUT 2015, L 266, s. 55) for det første at træffe afgørelse i sager anlagt af nationale eksperter udstationeret ved dette agentur og til i medfør af artikel 42, stk. 1, i afgørelse 2012/C 12/04, vedtaget af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik den 23. marts 2011, om ansættelsesvilkårene for udstationerede nationale eksperter i Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EUT 2012, C 12, s. 8) for det andet at træffe afgørelse i sager anlagt af nationale eksperter udstationeret ved denne tjeneste.
- 57 Enhver anden fortolkning ville bl.a. bevirke, at når en og samme personaleforvaltningsretsakt om operationer »[på] felt[et]« både vedrører medarbejdere udstationeret af medlemsstaterne og medarbejdere udstationeret af EU-institutionerne, ville den over for de førstnævnte trufne afgørelse kunne være uforenelig med den afgørelse, som Unionens retsinstanser træffer over for de sidstnævnte.

- 58 Følgelig har Retten og, såfremt der iværksættes appel, Domstolen kompetence til at efterprøve sådanne retsakter. Denne kompetence følger henholdsvis af artikel 263 TEUF for så vidt angår efterprøvelsen af de nævnte retsakters lovlighed og af artikel 268 TEUF, sammenholdt med artikel 340, stk. 2, TEUF, for så vidt angår tvister om ansvar uden for kontraktforhold, og idet der herved tages hensyn til artikel 19, stk. 1, TEU og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- 59 I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, at de omtvistede afgørelser, for så vidt som appellanten herved blev forflyttet inden for EUPM i Bosnien-Hercegovina, udgør personaleforvaltningsretsakter, med hvilke det tilsigtedes at overflytte medlemmer af missionen til indsatsområdet, og ikke – i modsætning til det, som Retten i det væsentlige fastslog i den appellerede kendelses præmis 45 og 46 – retsakter vedrørende spørgsmål i forbindelse med udstationeringen som omhandlet i artikel 8, stk. 2, i afgørelse 2009/906. Selv om disse afgørelser er blevet vedtaget i sammenhæng med FUSP, udgør de derfor ikke retsakter som omhandlet i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF. Følgelig er de omfattet af Unionens retsinstansers kompetence i henhold til de almindelige bestemmelser i EUF-traktaten, der er anført i denne doms foregående præmis.
- 60 Det følger heraf, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede kendelses præmis 58 fastslog, at den ikke havde kompetence til at påkende den sag, som appellanten havde anlagt i første instans med påstand om annullation af disse afgørelser og om tildeling af skadeserstatning.
- 61 Første led i det andet anbringende i appellen bør derfor tages til følge.
- 62 Henset til de ovenstående betragtninger må den appellerede kendelse derfor alene af den grund ophæves, uden at det er fornødent at efterprøve det første anbringende eller det andet anbringendes andet led.

### **Om sagens hjemvisning til Retten**

- 63 I overensstemmelse med artikel 61 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol ophæver Domstolen den af Retten truffede afgørelse, hvis Domstolen giver appellanten medhold. Domstolen kan i denne forbindelse enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.
- 64 Af de i denne doms præmis 39-60 anførte grunde må de formalitetsindsigelser, som Rådet og Kommissionen har fremsat for Retten, forkastes som ubegrundede, idet de vedrører Rettens manglende kompetence til at påkende sagen.
- 65 Idet Kommissionen ved indsigelse fremsat for Retten bestred, at sagen kunne antages til realitetsbehandling, for så vidt som den var anlagt mod Kommissionen, må det desuden fastslås, at de omtvistede afgørelser ikke kan henføres til Kommissionen, eftersom denne institution ikke udgjorde et led i kommandovejen ved EUPM i Bosnien-Hercegovina, og eftersom de nævnte afgørelser ikke vedrørte gennemførelsen af EUPM's budget, hvilken forudsætter, således som det fremgår af artikel 6, stk. 4, i afgørelse 2009/906, indgåelse af en kontrakt mellem missionschefen og Kommissionen. Følgelig skal sagen afvises, for så vidt som den er anlagt mod Kommissionen.
- 66 Det fremgår derimod af artikel 10, stk. 1, i afgørelse 2009/906, at chefen for EUPM i Bosnien-Hercegovina, der har vedtaget de omtvistede afgørelser, udnævnes af den i artikel 38 TEU omhandlede udenrigs- og sikkerhedspolitiske komité. Desuden er den nævnte chef i medfør af afgørelsens artikel 5, stk. 3, og artikel 9, stk. 3 og 5, underlagt den øverstbefalende for den civile operations myndighed, hvilken øverstbefalende i henhold til afgørelsens artikel 5, stk. 2, og artikel 9, stk. 3, selv er under Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité's kontrol og under den overordnede myndighed af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik.

- 67 Som det imidlertid fremgår af artikel 5, stk. 2, artikel 9, stk. 2, og artikel 10, stk. 1, i afgørelse 2009/906, udøver Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité med referat til Rådet for det første den politiske kontrol med og den strategiske styring af EUPM. I overensstemmelse med afgørelsens artikel 5, stk. 3, skal den øverstbefalende for den civile operation for det andet sikre korrekt og effektiv gennemførelse af såvel Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komités afgørelser som Rådets afgørelser.
- 68 Det følger heraf, at de omtvistede afgørelser kan henføres til Rådet, og at sagen derfor kun kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som den er anlagt mod Rådet.
- 69 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt de omtvistede afgørelser er ulovlige eller kan give anledning til erstatning fra Unionen, indebærer dette, at der i en sammenhæng, hvor EU-institutionerne har et vidt skøn, foretages en efterprøvelse af komplicerede spørgsmål om de faktiske omstændigheder på grundlag af forhold, som dels ikke er blevet efterprøvet af Retten, dels ikke er blevet drøftet for Domstolen.
- 70 Under disse omstændigheder er den foreliggende sag ikke moden til påkendelse.
- 71 Følgelig hjemvises sagen til Retten til afgørelse af sagens realitet, for så vidt som sagen er anlagt mod Rådet, og afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Kendelsen afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 10. juli 2014, H mod Rådet m.fl. (T-271/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:702), ophæves.**
- 2) **Den af H anlagte sag afvises, for så vidt som den er anlagt mod Europa-Kommissionen og Den Europæiske Unions politimission (EUPM) i Bosnien-Hercegovina.**
- 3) **Sagen hjemvises til Den Europæiske Unions Ret til afgørelse af sagens realitet, for så vidt som sagen er anlagt mod Rådet for Den Europæiske Union.**
- 4) **Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.**

Underskrifter