

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

21 december 2011\*

In zaak C-482/10,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Italië) bij beslissing van 20 september 2010, ingekomen bij het Hof op 6 oktober 2010, in de procedure

**Teresa Cicala**

tegen

**Regione Siciliana,**

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, kamerpresident, E. Juhász, G. Arestis, T. von Danwitz (rapporteur) en D. Šváby, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,  
griffier: A. Calot Escobar,

\* Procestaal: Italiaans.

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Regione Siciliana, vertegenwoordigd door V. Farina en D. Bologna, avvocati,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door S. Varone, avvocato dello Stato,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door V. Pasternak Jørgensen als gemachtigde,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze, J. Möller en N. Graf Vitzthum als gemachtigden,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door E.-M. Mamouna, K. Paraskevopoulou en I. Bakopoulos als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga en H. Kraemer als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

### **Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van het beginsel dat bestuurshandelingen met redenen moeten worden omkleed, als voorzien in artikel 296, tweede alinea, VWEU en artikel 41, lid 2, sub c, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek werd ingediend in het kader van een geding tussen T. Cicala en de Regione Siciliana naar aanleiding van een beslissing tot verlaging van het pensioen van Cicala en tot terugvordering van de haar reeds uitgekeerde bedragen voor verstreken tijdvakken.

### **Toepasselijke bepalingen**

- 3 Wet nr. 241 van 7 augustus 1990 houdende nieuwe voorschriften inzake de bestuursrechtelijke procedure en het recht op toegang tot bestuurlijke documenten (GURI nr. 192 van 18 augustus 1990, blz. 7), zoals gewijzigd bij wet nr. 15 van 11 februari 2005 (GURI nr. 42 van 21 februari 2005, blz. 4; hierna: „wet nr. 241/1990”), voorziet in artikel 1, lid 1, in het volgende:

„Het bestuursoptreden streeft de wettelijk vastgelegde doelstellingen na en wordt beheerst door criteria van kosteneffectiviteit, efficiëntie, onpartijdigheid, openbaarheid en transparantie, die nader zijn uitgewerkt in onderhavige wet en in de andere bepalingen ter zake van afzonderlijke procedures evenals door de gemeenschapsrechtelijke beginselen.”

- 4 Met betrekking tot de motiveringsplicht bepaalt artikel 3, leden 1 en 2, van wet nr. 241/1990 het volgende:

„1. Behoudens de in het tweede lid bedoelde gevallen, moet elke bestuursbeslissing [...] met redenen worden omkleed. De motivering moet, met inachtneming van het resultaat van een voorafgaand onderzoek van het dossier, zowel de feitelijke uitgangspunten als de juridische redenen aangeven die de overheid ertoe hebben gebracht deze beslissing te nemen.

2. Er is geen motivering vereist voor normatieve handelingen en handelingen van algemene strekking.”

- 5 Artikel 21 octies, lid 2, eerste alinea, van wet nr. 241/1990 luidt als volgt:

„De beslissing die de toepasselijke procedure- of vormvoorschriften schendt, kan niet worden nietig verklaard wanneer het evident is dat de inhoud ervan, gelet op het feit dat zij valt onder de gebonden beslissingsbevoegdheid van de overheid, niet anders zou hebben geluid dan zoals vastgesteld.”

- 6 Artikel 3 van regionale wet van Sicilië nr. 10 van 30 april 1991 houdende bepalingen inzake bestuursbeslissingen, het recht op toegang tot bestuursdocumenten en de verhoogde functionaliteit van het bestuursoptreden (hierna: „regionale wet van Sicilië nr. 10/1991”), neemt letterlijk artikel 3 van wet nr. 241/1990 over.

- 7 Artikel 37 van regionale wet van Sicilië nr. 10/1991 bepaalt:

„Voor zover deze wet geen bepalingen ter zake bevat, zijn de bepalingen van wet nr. 241/1990, met inbegrip van de wijzigingen en de aanvullingen, evenals de daarbij behorende uitvoeringsmaatregelen, van overeenkomstige toepassing, mits zij met deze wet verenigbaar zijn.”

### **Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen**

- 8 Cicala, een voormalige werknemster van de Regione Siciliana, heeft recht op een pensioen van dit regionale bestuur. In een nota van 1997 heeft de Regione Siciliana betrokkene meegedeeld dat het bij een voorafgaand regionaal decreet vastgelegde pensioenbedrag dat haar tot dan toe werd uitgekeerd hoger was dan hetgeen waarop zij daadwerkelijk recht had, dat dit bedrag zou worden verlaagd en dat tegelijk het onverschuldigd uitgekeerde bedrag zou worden teruggevorderd. Cicala heeft bij de Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (rekenkamer, afdeling rechtspraak voor de regio Sicilië), tegen genoemde maatregel een beroep tot nietigverklaring ingesteld. Ter ondersteuning van haar beroep voerde zij een totaal gebrek aan motivering van die bestuurshandeling aan, omdat uit de bewoordingen van die maatregel immers niet kon worden opgemaakt op welke gronden, feitelijk en rechs, de verlaging van haar pensioen en de terugvordering van de onverschuldigd uitgekeerde bedragen gerechtvaardigd was.
- 9 De Regione Siciliane heeft in dit verband aangevoerd dat de bestreden nota werd opgesteld op grond van een gebonden beslissingsbevoegdheid van de overheid en dat het beschikkende gedeelte ervan niet anders zou hebben geluid dan zoals vastgesteld. Tijdens de gerechtelijke procedure heeft zij inlichtingen verstrekt over de redenen die aan voornoemde nota ten grondslag lagen en heeft zij, in overeenstemming met artikel 21 octies van wet nr. 241/1990, geconcludeerd dat het onmogelijk is deze nietig te verklaren.

- 10 In haar verwijzingsbeslissing wijdt de Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana enkele overwegingen aan de bevoegdheid van het Hof om de voorgelegde vragen te beantwoorden. Zij wijst er in de eerste plaats op dat zij in het kader van het hoofdgeding een rechtsprekende functie uitoefent. In pensioenzaken heeft zij immers exclusieve bevoegdheid ten gronde en is zij bevoegd om bestuurshandelingen nietig te verklaren. In tegenstelling tot de zaken die aanleiding hebben gegeven tot de beschikkingen van 26 november 1999, ANAS (C-192/98, Jurispr. blz. I-8583) en RAI (C-440/98, Jurispr. blz. I-8597), waarin het Hof zich onbevoegd heeft verklaard om kennis te nemen van de hem door de Corte dei conti voorgelegde prejudiciële vragen, zou zij, in het onderhavige geschil, bijgevolg niet als een bestuurlijke overheid maar als een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU moeten worden beschouwd.
- 11 De Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana wijst er eveneens op dat de voorgelegde prejudiciële vragen ontvankelijk zijn, aangezien artikel 1, lid 1, van wet nr. 241/1990 rechtstreeks en onvoorwaardelijk naar de Unierechtelijke beginselen verwijst. De Consiglio di Stato (raad van state) heeft in een recent arrest (Sez. V. 4035/2009) geoordeeld dat de beginselen van het Unierecht rechtstreeks toepasselijk zijn in de interne rechtsorde en het overheidshandelen moeten beheersen. De motiveringsplicht zoals voorzien in artikel 296, tweede alinea, VWEU en artikel 41, lid 2, sub c, van het Handvest moet dan ook toepasselijk worden geacht op alle handelingen van de Italiaanse overheid, zowel deze verricht met het oog op de toepassing van het Unierecht als deze in het kader van de eigen bestuursbevoegdheden.
- 12 Ook al betreft het voorliggende hoofdgeding een zuiver interne situatie, moet de onderhavige prejudiciële verwijzing, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof, ontvankelijk worden geacht. Van oordeel dat de oplossing van dit geschil afhangt van de uitlegging van die Unierechtelijke bepalingen, heeft de Corte dei conti, sezione

giurisdizionale per la Regione Siciliana, besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

- „1) Is het met het recht van de Unie verenigbaar dat artikel 3 van wet nr. 241/1990 en artikel 3 van regionale wet van Sicilië nr. 10/1991, juncto artikel 1 van wet nr. 241/90, dat de Italiaanse autoriteiten ertoe verplicht om de Unierechtelijke beginselen toe te passen, gelezen in samenhang met de plicht tot motivering van overheidshandelingen als voorzien in artikel 296, tweede alinea, VWEU en artikel 41, lid 2, sub c, van het Handvest [...], aldus worden uitgelegd en toegepast dat handelingen die de overheid als privaatrechtelijke rechtspersoon op pensioengebied verricht, dat wil zeggen die betrekking hebben op subjectieve rechten maar niettemin bindende kracht hebben, aan de motiveringsplicht kunnen ontkomen, en is dan sprake van een schending van een wezenlijk vormvoorschrift door de bestuurlijke maatregel?
  
- 2) Is artikel 21 octies, lid 2, eerste alinea, van wet nr. 241/1990, zoals uitgelegd door de bestuursrechter met betrekking tot de motiveringsplicht die is neergelegd in artikel 3 van diezelfde wet nr. 241/1990 en regionale wet van Sicilië nr. 10/1991, gelezen in samenhang met de plicht tot motivering van overheidshandelingen als voorzien in artikel 296, tweede alinea, VWEU en artikel 41, lid 2, sub c, van het Handvest [...], verenigbaar met artikel 1 van wet nr. 241/1990, voor zover dit voorziet in de verplichting van de autoriteiten om de Unierechtelijke beginselen toe te passen, en is bijgevolg daarmee verenigbaar en toelaatbaar deze aldus uit te leggen en toe te passen dat de overheid de mogelijkheid heeft om de motivering van de maatregel bij de rechter aan te vullen?”

## Bevoegdheid van het Hof

- 13 Gezien de overwegingen in de verwijzingsbeslissing, rijst de vraag of het Hof bevoegd is om uitspraak te doen over de aan hem voorgelegde vragen, gelet op, in de eerste plaats, de kwalificatie van de Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana als „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU, en, in de tweede plaats, het voorwerp van genoemde vragen.
- 14 Wat dat laatste betreft, betogen de Regione Siciliana, de Italiaanse, de Deense, de Duitse en de Griekse regering evenals de Europese Commissie in wezen dat het Hof niet bevoegd is om de voorgelegde vragen te beantwoorden, omdat het hoofdeding een zuiver interne situatie betreft. Zowel de Italiaanse en de Griekse regering als de Europese Commissie zijn namelijk van mening dat de verwijzing naar het Unierecht, als voorzien in artikel 1 van wet nr. 241/1990, niet voldoet aan de in de rechtspraak van het Hof gestelde voorwaarden om dit laatste bevoegdheid toe te dichten.
- 15 Het Hof is overeenkomstig artikel 267 VWEU bevoegd om bij wijze van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen over de uitlegging van de Verdragen en van de handelingen van de instellingen van de Unie. In het kader van de in dit artikel neergelegde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties staat het uitsluitend aan de nationale rechterlijke instantie waarbij het geding aanhangig is gemaakt om met inachtneming van de bijzondere omstandigheden van het concrete geval zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van haar vonnis als de relevantie van de prejudiciële vragen die zij aan het Hof voorlegt, te beoordelen (zie in die zin arrest van 7 juli 2011, *Agafitei e.a.*, C-310/10, Jurispr. blz. I-5989, punten 24 en 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 16 Wanneer de door de nationale rechterlijke instanties voorgelegde prejudiciële vragen betrekking hebben op de uitlegging van een bepaling van Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (zie arresten van 16 maart 2006, *Poseidon Chartering*, C-3/04, Jurispr. blz. I-2505, punt 15, en 28 oktober 2010, *Volvo Car Germany*, C-203/09, Jurispr. blz. I-10721, punt 24, evenals arrest *Agafitei*, reeds aangehaald, punt 26).



- 17 Overeenkomstig die rechtspraak heeft het Hof zich herhaaldelijk bevoegd verklaard om uitspraak te doen over verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffende Unierechtelijke bepalingen in situaties waarin de feiten van het hoofdgeding buiten de werkingssfeer van het Unierecht vielen, maar waarin deze Unierechtelijke bepalingen intern toepasselijk waren gemaakt doordat het nationale recht naar de inhoud ervan verwees. In die arresten hadden de nationale bepalingen waarin de Unierechtelijke bepalingen waren overgenomen, de toepassing ervan klaarblijkelijk niet beperkt (arresten van 17 juli 1997, *Giloy*, C-130/95, Jurispr. blz. I-4291, punt 23, en *Leurbloem*, C-28/95, Jurispr. blz. I-4161, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 18 Het Hof heeft in dit verband immers benadrukt dat wanneer een nationale wettelijke regeling zich voor haar oplossingen voor zuiver interne situaties conformeert aan de in het Unierecht gekozen oplossingen, teneinde bijvoorbeeld discriminaties ten nadele van nationale onderdanen of eventuele distorsies van de mededinging te voorkomen, of in vergelijkbare situaties één enkele procedure te verzekeren, de Unie er stellig belang bij heeft dat ter vermindering van uiteenlopende uitleggingen in de toekomst de overgenomen bepalingen of begrippen van Unierecht op eenvormige wijze worden uitgelegd, ongeacht de omstandigheden waaronder zij toepassing moeten vinden (arrest *Agafitei e.a.*, reeds aangehaald, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 19 Het is dan ook gerechtvaardigd dat het Hof over de bevoegdheid beschikt Unierechtelijke bepalingen uit te leggen in zuiver interne situaties indien deze op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze toepasselijk zijn gemaakt door het nationale recht (zie in die zin arresten van 28 maart 1995, *Kleinwort Benson*, C-346/93, Jurispr. blz. I-615, punt 16, en 11 december 2007, *ETI e.a.*, C-280/06, Jurispr. blz. I-10893, punt 25), teneinde een gelijke behandeling te verzekeren van interne en Unierechtelijke situaties (zie in die zin arrest *Poseidon Chartering*, reeds aangehaald, punt 17, evenals arrest van 14 december 2006, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio*, C-217/05, Jurispr. blz. I-11987, punt 22).

- 20 In het onderhavige geval staat vast dat het hoofdgeding betrekking heeft op bepalingen van nationaal recht die in een zuiver nationale context van toepassing zijn. In het hoofdgeding zijn meer bepaald die aangaande de motivering van bestuurshandelingen aan de orde.
- 21 In het licht van voornoemde voorwaarden moet dan ook worden nagegaan of een uitlegging van de in de prejudiciële vragen aangehaalde bepalingen door het Hof gerechtvaardigd is, zoals betoogd wordt door de verwijzende rechterlijke instantie, die stelt dat deze bepalingen ingevolge een verwijzing in artikel 1 van wet nr. 241/1990 naar de Unierechtelijke beginselen door het nationale recht rechtstreeks en onvoorwaardelijk toepasselijk zijn gemaakt in de zin van de in punt 19 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak.
- 22 De Italiaanse regering benadrukt in dit verband meer in het bijzonder dat de motiveringsplicht volledig wordt beheerst door het nationale bestuursprocesrecht en dat het Hof derhalve niet bevoegd is deze verplichting uit te leggen.
- 23 Zowel wet nr. 241/1990 als regionale wet van Sicilië nr. 10/1991 voorzien in specifieke regels met betrekking tot de verplichting tot motivering van bestuurshandelingen. Wet nr. 241/1990 legt specifieke regels voor de gevolgen van de schending van die verplichting vast, die krachtens de schakelbepaling in artikel 37 van genoemde regionale wet van Sicilië op het hoofdgeding van overeenkomstige toepassing zijn.
- 24 Zoals met name werd opgemerkt door de verwijzende rechterlijke instantie zelf, de Regione Siciliana en de Italiaanse regering, leggen artikel 3 van wet nr. 241/1990 en artikel 3 van regionale wet van Sicilië nr. 10/1991 het beginsel vast dat bestuurlijke beslissingen met redenen moeten worden omkleed, door meer in het bijzonder voor te schrijven hoe die motivering moet zijn opgebouwd. Wat de gevolgen van een schending van die verplichting betreft, bepaalt artikel 21 octies, lid 2, van wet nr. 241/1990 daarenboven dat een beslissing niet kan worden nietig verklaard wanneer zij valt onder de gebonden beslissingsbevoegdheid van de overheid en als het evident is dat de

inhoud ervan niet anders zou hebben geluid dan zoals vastgesteld. Ten slotte laat deze laatste bepaling volgens de verwijzende rechterlijke instantie onder bepaalde omstandigheden toe de motivering van een bestuurshandeling in de loop van een procedure aan te vullen.

- 25 Wet nr. 241/1990 verwijst in haar artikel 1 daarentegen op algemene wijze naar de „gemeenschapsrechtelijke beginselen” en niet specifiek naar de in de prejudiciële vragen aangehaalde bepalingen van artikel 296, tweede alinea, VWEU en artikel 41, lid 2, sub c, van het Handvest, noch naar andere Unierechtelijke bepalingen inzake de verplichting tot motivering van bestuurshandelingen.
- 26 In die omstandigheden kan niet worden geoordeeld dat de in de prejudiciële vragen aangehaalde bepalingen als dusdanig rechtstreeks toepasselijk zijn gemaakt door het Italiaanse recht.
- 27 Er kan in die omstandigheden evenmin worden geoordeeld dat de verwijzing naar het Unierecht ter regeling van zuiver interne situaties in het onderhavige geval onvoorwaardelijk is, zodat de in de prejudiciële vragen aangehaalde bepalingen onbeperkt toepasselijk zouden zijn op de situatie die in het hoofdgeding aan de orde is.
- 28 Er moet hierbij worden opgemerkt dat de Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana niet heeft gesteld dat deze verwijzing, ook als het een zuiver interne situatie betreft, met het oog op een gelijke behandeling van de zuiver interne situaties en de door het Unierecht beheerste situaties, de nationale regels inzake de motiveringsplicht terzijde schuift ten voordele van de bepalingen van artikel 296, tweede alinea, VWEU en artikel 41, lid 2, sub c, van het Handvest, die zich overigens volgens hun bewoordingen niet tot de lidstaten maar uitsluitend tot de instellingen en organen van de Unie richten, of ten voordele van andere Unierechtelijke regels inzake de motiveringsplicht.

- 29 Noch de verwijzingsbeslissing noch wet nr. 241/1990 bevatten voldoende nauwkeurige aanwijzingen waaruit zou kunnen worden afgeleid dat de nationale wetgever, met het oog op een gelijke behandeling van interne en Unierechtelijke situaties, met de in artikel 1 van voornoemde wet nr. 241/1990 opgenomen referentie aan de Unierechtelijke beginselen inzake de motiveringsverplichting een verwijzing zou hebben willen inbouwen naar de inhoud van artikel 296, tweede alinea, VWEU en artikel 41, lid 2, sub c, van het Handvest of andere Unierechtelijke regels met betrekking tot de verplichting tot motivering van bestuurshandelingen. Er kan bijgevolg in het onderhavige geval niet worden geconcludeerd dat er een zeker belang van de Unie bestaat bij het behoud van een eenvormige uitlegging van die bepalingen.
- 30 Uit een en ander volgt dat het Hof, gelet op het voorwerp van de prejudiciële vragen die werden voorgelegd door de Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, niet bevoegd is om te antwoorden op die prejudiciële vragen.
- 31 Er is dan ook geen reden om na te gaan of de Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, in de context van het hoofdgeding de hoedanigheid van rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU bezit.

## Kosten

- 32 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Derde kamer) verklaart voor recht:

**Het Hof van Justitie van de Europese Unie is niet bevoegd om te antwoorden op de prejudiciële vragen die hem bij beslissing van 20 september 2010 werden gesteld door de Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Italië).**

ondertekeningen