

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 21 december 2011 *

I mål C-482/10,

angående en begäran om förhandsavgörande, enligt artikel 267 FEUF, framställd av Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Italien), genom beslut av den 20 september 2010, som inkom till domstolen den 6 oktober 2010, i målet

Teresa Cicala

mot

Regione Siciliana,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Lenaerts samt domarna E. Juhász, G. Arestis, T. von Danwitz (referent) och D. Šváby,

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

* Rättegångsspråk: italienska.

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Regione Siciliana, genom V. Farina och D. Bologna, avvocati,

- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av S. Varone, avvocato dello Stato,

- Danmarks regering, genom V. Pasternak Jørgensen, i egenskap av ombud,

- Tysklands regering, genom T. Henze, J. Möller och N. Graf Vitzthum, samtliga i egenskap av ombud,

- Greklands regering, genom E.-M. Mamouna, K. Paraskevopoulou och I. Bakopoulos, samtliga i egenskap av ombud,

- Europeiska kommissionen, genom C. Cattabriga och H. Kraemer, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av den princip enligt vilken förvaltningen är skyldig att motivera sina rättsakter, vilken avses i artikel 296 andra stycket FEUF och artikel 41.2 c i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Teresa Cicala och Regione Siciliana angående ett beslut som innebär nedsättning av Teresa Cicalas pensionsbelopp och återkrav av de belopp som betalats ut för förfluten tid.

Tillämpliga bestämmelser

- 3 I artikel 1.1 i lag nr 241/90 av den 7 augusti 1990 om införande av nya bestämmelser om administrativa förfaranden och om rätt att få tillgång till administrativa handlingar (GURI nr 192 av den 18 augusti 1990, s. 7), i dess lydelse enligt lag nr 15 av den 11 februari 2005 (GURI nr 42 av den 21 februari 2005, s. 4) (nedan kallad lag nr 241/1990), föreskrivs följande:

”Förvaltningsmyndigheternas verksamhet ska bedrivas med iakttagande av de mål som har fastställts i lag. Verksamheten ska vara ekonomisk, effektiv, opartisk, offentlig och öppen. Verksamheten ska bedrivas i enlighet med vad som föreskrivs i denna lag och i andra bestämmelser om särskilda förfaranden samt i överensstämmelse med de principer som följer av gemenskapens rättsordning.”

- 4 I artikel 3.1 och 3.2 i lag nr 241/1990 föreskrivs, i fråga om motiveringsskyldigheten, följande:

”1. Förvaltningsbeslut ... ska motiveras, utom i de fall som avses i punkt 2. Av motiveringen ska framgå vilka faktiska omständigheter och rättsliga skäl som myndigheten har lagt till grund för beslutet, i enlighet med resultatet av utredningen i ärendet.

2. Normativa rättsakter och rättsakter med allmän giltighet behöver inte motiveras.”

- 5 I artikel 21 octies punkt 2 första stycket i lag nr 241/1990 föreskrivs följande:

”Ett beslut som har antagits i strid med förfaranderegler eller formkrav för beslut kan inte upphävas om det, med hänsyn till att det har antagits inom ramen för en normbunden behörighet som myndigheten har, är uppenbart att utgången i beslutet inte skulle ha kunnat vara annorlunda.”

- 6 Innehållet i artikel 3 i lag nr 241/1990 upprepas ordagrant i artikel 3 i den regionala lagen för Sicilien nr 10 av den 30 april 1991 om förvaltningsbeslut och rätt att få tillgång till administrativa handlingar samt förbättrad förvaltning (nedan kallad den regionala lagen för Sicilien nr 10/1991).

7 I artikel 37 i den regionala lagen för Sicilien nr 10/1991 föreskrivs följande:

”Såvida något annat inte följer av denna lag ska, i tillämpliga delar, bestämmelserna i lag nr 241/1990 tillämpas, inklusive senare ändringar och tillägg samt bestämmelser för dess genomförande.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 8 Teresa Cicala, som har varit anställd vid Regione Siciliana, har en pension som betalas ut till henne av Regione Siciliana. Genom en skrivelse från år 1997 meddelade Regione Siciliana Teresa Cicala att hennes pensionsbelopp, såsom det fastställdes genom ett tidigare regionalt dekret, var högre än det som hon faktiskt hade rätt till. Det beslutades därför att beloppet skulle sättas ned och, i överensstämmelse härmed, att de felaktigt utbetalda beloppen skulle återbetalas. Teresa Cicala överklagade detta beslut till Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana. Hon åberopade att beslutet helt saknade motivering, varför hon inte kunde få kännedom bland annat om vilka faktiska och rättsliga omständigheter som motiverade att hennes pension skulle sättas ned och att de felaktigt utbetalda beloppen skulle återbetalas.
- 9 Regione Siciliana gjorde i detta hänseende gällande att det angripna beslutet hade antagits inom ramen för myndighetens normbundna behörighet och att utgången i beslutet inte skulle ha kunnat vara annorlunda. Regione Siciliana lämnade i domstolsförfarandet uppgifter om de skäl som låg till grund för beslutet och drog, i enlighet med artikel 21 g i lag nr 241/1990, slutsatsen att det inte var möjligt att upphäva beslutet.

- 10 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, har i beslutet att begära förhandsavgörande framhållit omständigheter hänförliga till EU-domstolens behörighet att besvara de frågor som har ställts. Den nationella domstolen har för det första anfört att den i samband med prövningen av det aktuella målet utövar dömande verksamhet. Det är nämligen så att den nationella domstolen, i fråga om pensioner, har exklusiv materiell behörighet och är behörig att upphäva förvaltningsbeslut. Till skillnad från besluten av den 26 november 1999 i målen C-192/98, ANAS (REG 1999, s. I-8583), och C-440/98, RAI (REG 1999, s. I-8597), där domstolen förklarade att den saknade behörighet att pröva de frågor som Corte dei conti hade ställt, bör Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, i förevarande mål således betraktas som en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF och inte som en förvaltningsmyndighet.
- 11 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, har även påpekat att de frågor som har ställts kan tas upp till sakprövning. Artikel 1.1 i lag nr 241/1990 innehåller en direkt och ovillkorlig hänvisning till de principer som följer av unionens rättsordning. Consiglio di Stato har i en senare dom (Sez. V 4035/2009) slagit fast att unionens rättsprinciper ska tillämpas direkt i den nationella rättsordningen och ska styra myndigheternas agerande. Motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 andra stycket FEUF och artikel 41.2 c i stadgan ska således tillämpas inom den italienska förvaltningens samtliga verksamheter, oavsett om de utövas i samband med genomförandet av unionsrätten eller inom ramen för förvaltningens egen behörighet.
- 12 Det bör mot denna bakgrund anses att förevarande begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning, i enlighet med EU-domstolens praxis, även om målet vid den nationella domstolen avser rent inhemska situationer. Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, som anser att utgången i målet beror

på tolkningen av unionsrättsliga bestämmelser, beslutade därför att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

- ”1) Är mot bakgrund av artikel 3 i lag nr 241/1990 och artikel 3 i den regionala lagen för Sicilien nr 10/1991, jämförda med artikel 1 i lag nr 241/1990, enligt vilken italienska myndigheter är skyldiga att tillämpa principerna i Europeiska unionens rättsordning, med hänsyn till den skyldighet för förvaltningen att motivera rättsakter som avses i artikel 296 andra stycket FEUF och artikel 41.2 c i ... [stadgan], tolkningen och tillämpningen av de förstnämnda nationella bestämmelserna förenliga med unionsrätten, när denna tolkning och tillämpning innebär att civilrättsliga beslut – det vill säga avseende subjektiva rättigheter på pensionsområdet – som icke desto mindre är tvingande, kan undgå motiveringsskyldigheten och, om så är fallet, utgör detta ett åsidosättande av en väsentlig formföreskrift med avseende på förvaltningsbeslutet?

- 2) Är artikel 21 octies punkt 2 första stycket i lag nr 241/1990, såsom den tolkats i förvaltningsrättslig praxis, jämförd med den skyldighet att motivera förvaltningsbeslut som föreskrivs i artikel 3 i samma lag nr 241/1990 och i artikel 3 i den regionala lagen för Sicilien nr 10/1991, med hänsyn till den skyldighet för förvaltningen att motivera rättsakter som avses i artikel 296 andra stycket FEUF och artikel 41.2 c i ... [stadgan], förenlig med artikel 1 i lag nr 241/1990, enligt vilken myndigheterna är skyldiga att tillämpa principerna i Europeiska unionens rättsordning, och är det följaktligen förenligt och tillåtet med en tolkning och en tillämpning som innebär att myndigheterna kan komplettera motiveringen av ett förvaltningsbeslut under ett domstolsförfarande?”

Domstolens behörighet

- 13 Med hänsyn till skälen för beslutet att begära förhandsavgörande finns det anledning att avgöra huruvida domstolen är behörig att pröva de frågor som har ställts till den, dels beträffande kvalificeringen av Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, som domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF, dels beträffande föremålet för nämnda frågor.
- 14 I sistnämnda hänseende har Regione Siciliana, den italienska, den danska, den tyska och den grekiska regeringen samt Europeiska kommissionen gjort gällande att domstolen saknar behörighet att besvara de frågor som har ställts, med motiveringen att målet vid den nationella domstolen avser rent inhemska situationer. Den italienska och den grekiska regeringen samt kommissionen anser särskilt att hänvisningen, i artikel 1 i lag nr 241/1990, till unionsrätten inte uppfyller villkoren i domstolens praxis för att domstolen ska anses vara behörig.
- 15 Enligt artikel 267 FEUF är domstolen behörig att meddela förhandsavgöranden angående tolkningen av fördragen samt av unionsinstitutionernas rättsakter. Inom ramen för samarbetet mellan domstolen och de nationella domstolarna, som införts genom denna artikel, ankommer det uteslutande på den nationella domstolen att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje mål bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juli 2011 i mål C-310/10, *Agafitei m.fl.*, REU 2011, s. I-5989, punkterna 24 och 25 och där angiven rättspraxis).
- 16 Domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av en unionsbestämelse (se dom av den 16 mars 2006 i mål C-3/04, *Poseidon Chartering*, REG 2006, s. I-2505, punkt 15, och av den 28 oktober 2010 i mål C-203/09, *Volvo Car Germany*, REU 2010, s. I-10721, punkt 24, samt domen i det ovannämnda målet *Agafitei m.fl.*, punkt 26).

- 17 Med tillämpning av denna rättspraxis har domstolen vid ett flertal tillfällen förklarat sig vara behörig att meddela förhandsavgörande beträffande unionsbestämmelser i fall då omständigheterna i målet vid den nationella domstolen fallit utanför unionsrättens tillämpningsområde, men då dessa bestämmelser har blivit tillämpliga genom att det i nationell rätt har hänvisats till deras innehåll. I dessa domar hade de nationella bestämmelser som återgav de unionsrättsliga bestämmelserna uppenbarligen inte begränsat tillämpningen av de senare (se dom av den 17 juli 1997 i mål C-130/95, Giloy, REG 1997, s. I-4291, punkt 23, och av den 17 juli 1997 i mål C-28/95, Leur-Bloem, REG 1997, s. I-4161, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 18 Domstolen har nämligen betonat att när en nationell lagstiftning för lösningen av problem i rent inhemska situationer anpassas till den lösning som har valts genom unionsrätten – till exempel för att undvika att inhemska medborgare diskrimineras eller att det uppstår snedvridningar av konkurrensen eller vidare för att säkerställa ett och samma förfarande i jämförbara situationer – föreligger det ett bestämt unionsintresse av att de bestämmelser eller begrepp som har hämtats från unionsrätten blir tolkade på ett enhetligt sätt, oberoende av under vilka omständigheter de ska tillämpas, för att undvika att det i framtiden förekommer tolkningar som skiljer sig åt (domen i det ovannämnda målet *Agafiței m.fl.*, punkt 39 och där angiven rättspraxis).
- 19 Den omständigheten att domstolen tolkar bestämmelser i unionsrätten i rent inhemska situationer motiveras således av att bestämmelserna genom den nationella rätten har blivit tillämpliga på ett direkt och ovillkorligt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 1995 i mål C-346/93, *Kleinwort Benson*, REG 1995, s. I-615, punkt 16, och av den 11 december 2007 i mål C-280/06, *ETI m.fl.*, REG 2007, s. I-10893, punkt 25), i syfte att säkerställa att inhemska situationer och situationer som regleras i unionsrätten behandlas på samma sätt (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet *Poseidon Chartering*, punkt 17, och dom av den 14 december 2006 i mål C-217/05, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio*, REG 2006, s. I-11987, punkt 22).

- 20 I förevarande fall avser tvisten i det nationella målet bestämmelser i nationell rätt som tillämpas i en rent inhemsk situation. Av dessa bestämmelser är det i synnerhet dem som avser motivering av förvaltningsbeslut som är i fråga i nämnda mål.
- 21 Under dessa omständigheter ska det prövas huruvida en tolkning av domstolen av de bestämmelser som avses med de frågor som har ställts motiveras av att bestämmelserna genom den nationella rätten har blivit tillämpliga på ett direkt och ovillkorligt sätt, i den mening som avses i den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 19 i denna dom, på grund av hänvisningen, i artikel 1 i lag nr 241/1990, till de principer som följer av unionens rättsordning.
- 22 I detta hänseende har den italienska regeringen särskilt påpekat att motiveringsskyldigheten fullständigt regleras i den del av den nationella rätten som avser administrativa förfaranden och att den således inte kan bli föremål för tolkning av domstolen.
- 23 Lag nr 241/1990 och den regionala lagen för Sicilien nr 10/1991 innehåller särskilda bestämmelser om skyldigheten att motivera förvaltningsbeslut. I lag nr 241/1990 anges dessutom, såvitt avser konsekvenserna av att skyldigheten åsidosätts, särskilda bestämmelser som, i enlighet med artikel 37 i nämnda regionala lag för Sicilien, ska tillämpas på förfarandet i det nationella målet.
- 24 Såsom bland annat har anförts av den nationella domstolen själv, av Regione Siciliana och av den italienska regeringen, fastslås, i artikel 3 i lag nr 241/1990 och i artikel 3 i den regionala lagen för Sicilien nr 10/1991, en princip om skyldighet att motivera förvaltningsbeslut, varvid det särskilt föreskrivs vilket innehåll en sådan motivering ska ha. Såvitt avser konsekvenserna av att skyldigheten åsidosätts föreskrivs dessutom, i artikel 21 octies punkt 2 i lag nr 241/1990, att ett beslut inte kan upphävas om det har

antagits inom ramen för en normbunden behörighet som myndigheten har och om det är uppenbart att utgången i beslutet inte skulle ha kunnat vara annorlunda. Enligt den nationella domstolen är det enligt sistnämnda bestämmelse, på vissa villkor, dessutom möjligt att komplettera förvaltningsbeslutets motivering under ett förfarande.

- 25 I artikel 1 i lag nr 241/1990 hänvisas däremot allmänt till de ”principer som följer av gemenskapens rättsordning”, och inte särskilt till artikel 296 andra stycket FEUF och artikel 41.2 c i stadgan, vilka avses med tolkningsfrågorna, eller till andra bestämmelser i unionsrätten som rör rättsakters motivering.
- 26 Det kan under dessa omständigheter inte anses att de aktuella bestämmelserna, som avses med de frågor som har ställts, som sådana har blivit tillämpliga på ett direkt sätt genom italiensk rätt.
- 27 Det kan under dessa omständigheter inte heller anses att hänvisningen till unionsrätten, för att reglera rent inhemska situationer, i detta fall är ovillkorlig på så sätt att de bestämmelser som avses med nämnda frågor ska tillämpas utan begränsning på den situation som är aktuell i det nationella målet.
- 28 Det ska härvid påpekas att Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, inte alls har anfört att beslutet att begära förhandsavgörande får till följd att det bortses från de nationella bestämmelserna om motiveringsskyldighet till förmån för artikel 296 andra stycket FEUF och artikel 41.2 c i stadgan, vilka enligt sin ordalydelse för övrigt inte riktar sig till medlemsstaterna utan endast till unionens institutioner och organ, eller till förmån för andra bestämmelser i unionsrätten som rör motiveringsskyldigheten, även om det är fråga om en rent inhemsk situation, i syfte att rent inhemska situationer och situationer som regleras i unionsrätten ska behandlas på samma sätt.

- 29 Varken beslutet att begära förhandsavgörande eller lag nr 241/1990 innehåller således uppgifter som är tillräckligt precisa och av vilka man skulle kunna sluta sig till att den nationella lagstiftaren genom hänvisningen, i artikel 1 i lag nr 241/1990, till de principer som följer av unionens rättsordning, såvitt avser motiveringsskyldigheten, har avsett att hänvisa till innehållet i artikel 296 andra stycket FEUF och artikel 41.2 c i stadgan, eller till andra bestämmelser i unionsrätten som rör skyldigheten att motivera rättsakter, i syfte att inhemska situationer och situationer som omfattas av unionsrätten ska behandlas på samma sätt. Det kan följaktligen inte anses att det i detta fall föreligger ett bestämt unionsintresse av att bevara en enhetlig tolkning av dessa bestämmelser.
- 30 Av det anförda följer att domstolen saknar behörighet att besvara de frågor som har ställts av Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, med hänsyn till föremålet för dessa frågor.
- 31 Mot denna bakgrund saknas anledning att pröva huruvida Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, i samband med prövningen av det nationella målet, utgör en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF.

Rättegångskostnader

- 32 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Europeiska unionens domstol saknar behörighet att besvara de frågor som har ställts av Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Italien), genom beslut av den 20 september 2010.

Underskrifter