

**Zaak C-238/24 [Tartisai]<sup>i</sup>**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

2 april 2024

**Verwijzende rechter:**

Consiglio di Stato (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

2 april 2024

**Verzoekende partij:**

NR

**Verwerende partijen:**

Ministero della Difesa

Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri

Comando Generale Carabinieri - Centro Nazionale Amministrativo - Chieti

Centro Amministrativo d'Intendenza Interforze del Contingente delle Forze Armate Italiane in Afghanistan

Centro Nazionale Amministrativo dell'Arma dei Carabinieri

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

- 1 De verzoekende partij verzoekt de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) in hoger beroep om herziening van een vonnis van de Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (bestuursrechter in eerste aanleg Piëmont, Italië; hierna: „TAR”) die het beroep heeft verworpen dat hij had

<sup>i</sup> Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

ingesteld tegen een besluit tot terugvordering, door de overheid, van enkele vergoedingen die verzoeker had ontvangen op grond van een missie in het buitenland.

### **Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

Uitlegging van artikel 7, lid 3, van besluit 2010/279/GBVB van de Raad van de Europese Unie van 18 mei 2010.

### **Prejudiciële vragen**

1) Hoe moet artikel 7, [lid] 3, van besluit 2010/279/GBVB van de Raad van 18 mei 2010 precies worden uitgelegd, dat wil zeggen, is met die bepaling bedoeld te voorzien in cumulatie van door de lidstaat uitgekeerde en door EUPOL toegekende vergoedingen?

2) Indien die bepaling aldus moet worden uitgelegd dat de genoemde vergoedingen cumuleerbaar zijn: staat artikel 7, [lid] 3, van besluit 2010/279/GBVB van de Raad van 18 mei 2010 in de weg aan een nationale regeling als voortvloeit uit artikel 3, lid 1, van wet nr. 108/2009, voor zover daarin is bepaald dat „aan het personeel dat deelneemt aan de in deze wet bedoelde internationale missies voor de gehele duur van de periode, in aanvulling op de bezoldiging, het loon of andere vaste en doorlopende vergoedingen, na aftrek van inhoudingen, de in regio decreto (koninklijk besluit) nr. 941 van 3 juni 1926 bedoelde missievergoeding wordt toegekend, [...] waarvan eventuele vergoedingen en bijdragen die internationale organisaties de betrokkenen op dezelfde grond hebben betaald, worden afgetrokken”, en uit artikel 1 van regio decreto nr. 941 van 3 giugno 1926, artikel 1, lid 1, onder b), en artikel 3 van wet nr. 642 van 8 juli 1961, en artikel 4, lid 1, onder a), van wet nr. 838 van 27 december 1973, zoals uitgelegd in de [in de verwijzingsbeslissing] uiteengezette rechtspraak, volgens welke cumulatie van de vergoedingen is uitgesloten?

### **Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak**

Gemeenschappelijk Optreden 2007/369/GBVB van de Raad van 30 mei 2007 inzake de totstandbrenging van de politiemissie van de Europese Unie in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN).

Besluit 2010/279/GBVB van de Raad van 18 mei 2010 over de politiemissie van de Europese Unie in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), waarbij de missie is verlengd van 31 mei 2010 tot en met 31 mei 2013. Artikel 7, lid 3, bevat de geldelijke regeling voor het personeel.

In de Engelse taalversie: „Each Member State or EU institution shall bear the costs related to any of the staff seconded by it, including travel expenses to and from the place of deployment, salaries, medical coverage, and allowances, other than applicable per diems as well as hardship and risk allowances.”

In de Nederlandse taalversie: „Elke lidstaat of instelling van de Europese Unie draagt de kosten in verband met elk door hem of haar gedetacheerd personeelslid, met inbegrip van kosten voor vervoer van en naar de plaats van detachering, salarissen, ziektekosten en andere vergoedingen dan dagvergoedingen, en ongemakken- en gevarentoeslagen.”

Artikelen 2, 19, 21, 23, 24, 28 en 40 VEU.

Artikelen 263, 275 en 342 VWEU.

Verordening nr. 1/1958.

Arresten van het Hof C-296/95, C-437/97, C-161/06, C-511/08, C-455/14 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

### **Aangevoerde nationale bepalingen en rechtspraak**

Regio decreto (koninklijk besluit) nr. 941 van 3 juni 1926 (hierna: „koninklijk besluit nr. 941/1926”, waarin met name de vergoeding voor missies in het buitenland is geregeld.

Legge (wet) nr. 642 van 8 juli 1961.

Legge nr. 838 van 27 december 1973, met name artikel 4, lid 1, onder a).

Decreto-legge (voorlopig wetsbesluit) nr. 273 van 30 december 2005, omgezet in legge n. 51 van 23 februari 2006, met name artikel 39-vicies semel, lid 39, waarin is bepaald dat de bovengenoemde bepalingen aldus moeten worden uitgelegd dat de daarin vervatte vergoedingen een aanvullend karakter hebben en worden verstrekt ter compensatie van aan het werk verbonden ongemakken en gevaren, bereikbaarheids- en inzetbaarheidsverplichtingen op ongunstige tijden, alsmede ter vervanging van vergoedingen voor overuren.

Legge nr. 108 relativa alla proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali (wet nr. 108 inzake de verlenging van de deelname van Italië aan internationale missies) van 3 augustus 2009 (hierna: „wet nr. 108/2009”), met name artikel 1, lid 3, waarin is bepaald dat aan het personeel dat deelneemt aan de in die wet bedoelde internationale missies voor de gehele duur van de periode, in aanvulling op de bezoldiging, het loon of andere vaste en doorlopende vergoedingen, na aftrek van inhoudingen, de in koninklijk besluit nr. 941/1926 bedoelde missievergoeding wordt toegekend, waarvan eventuele vergoedingen en

bijdragen die internationale organisaties de betrokkenen op dezelfde grond hebben betaald, worden afgetrokken.

Legge nr. 145 - Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (wet nr. 145 houdende bepalingen betreffende de deelname van Italië aan internationale missies) van 21 juli 2016.

#### Arresten van de Consiglio di Stato

Consiglio di Stato, Kamer II, nr. 140/2022 en nr. 139/2022: 1) de vergoeding voor missies in het buitenland is een alomvattende vergoeding waarmee ongemakken, gevaren en beperkingen in verband met het specifieke werk financieel worden gecompenseerd, en 2) de wetgever heeft een duidelijke regeling vastgesteld (wet nr. 108/2009), die voorziet in de aftrek van door internationale organisaties uitgekeerde vergoedingen, juist om verrijking van het betrokken personeel te voorkomen, dat anders voor hetzelfde soort ongemakken tweemaal zou worden gecompenseerd.

Consiglio di Stato, Kamer IV, nr. 6374/2018; Kamer II, nr. 309/2023, nr. 4809/2022, nr. 4654/2022; Kamer IV, nr. 2407/2020; Kamer I, nr. 482/2022: gezien de ruime en alomvattende verwijzing naar aan het werk verbonden ongemakken en gevaren kan de missievergoeding niet worden geacht een andere aard te hebben dan de zogeheten „per diems [...] hardship and risk allowances”. Hieruit volgt dat de vergoeding voor missies in het buitenland bij de ontvangen „per diems [...] hardship and risk allowances” is inbegrepen en niet kan worden toegekend.

Consiglio di Stato, Kamer IV, nr. 2407/2020: alle achtereenvolgende regelingen van 2008 tot en met 2016 bepalen dat eventuele vergoedingen en bijdragen die internationale organisaties de betrokkenen op dezelfde grond rechtstreeks hebben toegekend, van het bedrag van de betrokken vergoeding moeten worden afgetrokken. De woorden „op dezelfde grond” verwijzen naar het objectieve feit van de arbeidsprestatie in het buitenland.

#### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 2 Verzoeker, die deel uitmaakt van het politiekorps van de carabinieri, heeft in juni 2011 deelgenomen aan de internationale missie „EUPOL” (European Police mission in Afghanistan). Hij werd op nationaal niveau beloond met een „per diem” (dagvergoeding) als bedoeld in artikel 3 van wet nr. 108/2009, en heeft daarnaast van de Europese structuur van de missie drie soorten „vergoedingen” ontvangen die respectievelijk „per diem allowance”, „hardship allowance” en „risk allowance” werden genoemd. In maart 2012 is de overheid begonnen de bedragen die verzoeker op grond van koninklijk besluit nr. 941/1926 als missievergoeding had ontvangen, van hem terug te vorderen op grond van wet nr. 108/2009, die bepaalt dat die vergoeding voor deelnemers aan internationale

missies wordt betaald na aftrek van eventuele bedragen die internationale organisaties op dezelfde grond hebben betaald.

- 3 De overheid heeft het terug te vorderen bedrag bij een besluit van 3 december 2020 vastgesteld op 25 131,80 EUR. Dit besluit is in eerste aanleg aangevochten bij de TAR.
- 4 In het bijzonder heeft verzoeker aangevoerd dat het EUPOL-document van 11 augustus 2011, waarin de loonvoorwaarden van het voor de missie werkzame personeel zijn beschreven, heeft bepaald dat elke lidstaat de kosten van het gedetacheerde personeel draagt, met inbegrip van kosten voor vervoer, ziektekosten en andere vergoedingen dan „per diems as well as hardship and risk allowances” („Each Member State or EU institution shall bear the costs related to any of the staff seconded by it, including travel expenses to and from the place of deployment, salaries, medical coverage, and allowances, other than applicable per diems as well as hardship and risk allowances.”)
- 5 De van Unierecht afgeleide regeling is bindend en heeft voorrang boven eventuele afwijkende nationale bepalingen; volgens verzoeker volgt daaruit dat de in het Europese kader betaalde vergoeding en de in de Italiaanse regeling vastgestelde vergoeding worden gecumuleerd.
- 6 De TAR heeft het beroep verworpen en daarbij, specifiek met betrekking tot het vraagstuk van de cumulatie, geoordeeld dat de stelling van verzoeker voortkomt uit een onjuiste vertaling die hij heeft gegeven van de zinsnede „other than applicable per diems as well as hardship and risk allowances”: volgens verzoeker betekent dat „andere vergoedingen naast dagvergoedingen, en ongemakken- en gevarentoeslagen”, terwijl het volgens de TAR „andere vergoedingen dan dagvergoedingen, en ongemakken- en gevarentoeslagen” betekent.
- 7 De TAR was van oordeel dat de nationale regeling en de regeling van de missie niet met elkaar in tegenspraak zijn, en heeft daarom de in de nationale rechtspraak geformuleerde beginselen op het gebied van vergoedingen voor missies in het buitenland toegepast: volgens deze rechter is de cumulatie daarvan met de daarnaast vastgestelde vergoedingen voor missies die voor rekening van de Europese Unie komen, niet toelaatbaar, en daarom heeft bij het beroep toegewezen voor zover het betrekking heeft op de vordering van verzoeker betreffende de kosten voor maaltijden, maar verworpen voor het overige.
- 8 Verzoeker heeft tegen de beslissing in eerste aanleg hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato.
- 9 Om te beginnen wijst hij erop dat het door de Europese Unie vastgestelde document is met het opschrift „Annex 1 - European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan) - Advertisement for EU seconded/contracted staff members” het contractuele document is dat juridisch relevant is om te bepalen welke vergoedingen aan het in Afghanistan gedetacheerde EUPOL-personeel moesten worden toegekend. Verzoekers beëdigde vertaling van het deel

daarvan dat de administratieve voorwaarden voor gedetacheerd personeel bevat, was reeds in eerste aanleg overgelegd.

- 10 Hij stelt dat de door de TAR gegeven uitlegging van de Engelse woorden „other than” onjuist is, aangezien volgens de door hem overgelegde beëdigde vertaling de zinsnede „[allowances] other than applicable per diems as well as hardship and risk allowances” betekent „andere vergoedingen naast dagvergoedingen, en ongemakken- en gevarentoeslagen”, en niet „andere vergoedingen dan dagvergoedingen, en ongemakken en gevarentoeslagen”, zoals de TAR heeft geoordeeld.
- 11 Daarnaast betoogt hij dat de juridisch adviseur van het hoofd van de missie van EUPOL-A in een brief van 11 augustus 2011 heeft vermeld dat artikel 7 van Gemeenschappelijk Optreden 2007/369/GBVB de bepaling van Unierecht is die de vergoedingen voor gedetacheerd personeel van de missie EUPOL-A regelt. De tekst daarvan is volledig overgenomen in artikel 7 van besluit 2010/279/GBVB van de Raad, dat bindend is voor de lidstaten.
- 12 In de genoemde regeling was bepaald dat de lidstaten meerdere soorten aan de missie verbonden kosten op zich moesten nemen en de door elke lidstaat voor missies in het buitenland vastgestelde vergoedingen moesten betalen, naast de volgens de Europese Unie toepasselijke vergoedingen, die de missie EUPOL-Afghanistan voor haar rekening zou nemen.
- 13 Italië diende als lidstaat dus de in koninklijk besluit nr. 941/1926 bedoelde missievergoeding te betalen, terwijl de vergoedingen van de Europese Unie apart zouden worden betaald, aangezien zij waren vastgesteld in een Gemeenschappelijk Optreden.

#### **Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding**

- 14 In afwijking van de officiële tekst van de Italiaanse taalversie geeft verzoeker, uitgaand van de Engelse taalversie van besluit 2010/279/GBVB van de Raad van 18 mei 2010, de volgende vertaling van artikel 7, lid 3: „Elke lidstaat of instelling van de Europese Unie draagt de kosten in verband met elk door hem of haar gedetacheerd personeelslid, met inbegrip van kosten voor vervoer van en naar de plaats van detachering, salarissen, ziektekosten en andere vergoedingen naast dagvergoedingen, en ongemakken- en gevarentoeslagen.” Op grond van deze aanname komt hij tot de conclusie dat de lidstaten hun vergoedingen moeten betalen boven op de door de internationale organisatie betaalde vergoedingen.
- 15 Ter staving van zijn stelling legt verzoeker de EUPOL-nota van 8 november 2011 over, waarin de juridisch adviseur van het hoofd van de missie EUPOL de Italiaanse militaire administratie het volgende schrijft: „Each Member State or EU institution shall bear the costs related to any of the staff seconded by it, including travel expenses to and from the place of deployment, salaries, medical coverage, and allowances, other than applicable per diems as well as hardship and risk



allowances. Consequently, the per diems, hardship and risk allowances are mission internal issues and independent from the seconding nations.” De tweede zin lijkt de door verzoeker voorgestelde vertaling te ondersteunen, maar gaat uit van de Engelse taalversie van de betrokken regeling, die niet volledig in overeenstemming lijkt met de Italiaanse, de Franse en de Spaanse taalversies.

- 16 De TAR is tot een tegengestelde conclusie gekomen, die – uitgaande van de Italiaanse taalversie, waaruit blijkt dat de lidstaten de in de nationale wetten vastgestelde vergoedingen betalen „anders dan” de door de internationale organisatie betaalde vergoedingen – tot de slotsom komt dat de nationale regelgeving terecht voorziet in een verbod van cumulatie met het door de internationale organisatie betaalde bedrag.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 17 Volgens zowel het nationale recht als de vaste rechtspraak van de Consiglio di Stato is de terugvordering door de overheid rechtmatig.
- 18 Volgens de verwijzende rechter bestaat er evenwel onzekerheid over de betekenis die moet worden gegeven aan de uitdrukking „other than” in de Engelse taalversie van artikel 7, lid 3, van besluit 2010/279/GBVB van 18 mei 2010.
- 19 In de Franse taalversie wordt de uitdrukking „à l’exclusion des” gebruikt, wat in de Italiaanse taalversie precies overeenstemt met de uitdrukking „diverse da”. In het woordenboek Frans-Engels Larousse wordt voor de uitdrukking „à l’exclusion de” de vertaling „apart from, with the exception of” gegeven. In die zin dient deze uitdrukking om datgene wat daarna komt, uit te sluiten.
- 20 De Engelse woorden „other than” hebben daarentegen meerdere betekenissen, waarvan er ten minste twee in deze zinsnede kunnen worden gebruikt: 1) other than = besides, in addition to (naast, in aanvulling op); 2) other than = except, excluding (behalve, met uitsluiting van).
- 21 In de onderhavige zaak heeft verzoeker, in plaats van de ondubbelzinnige Italiaanse taalversie van het betrokken besluit, de Engelse taalversie gebruikt, en met die versie als uitgangspunt stelt hij een vertaling voor waarin slechts een van de mogelijke betekenissen (naast/in aanvulling op) van de uitdrukking „other than” wordt gebruikt.
- 22 Bijgevolg rijst de vraag welke betekenis artikel 7, lid 3, van het betrokken besluit precies heeft, dat wil zeggen, of daarmee is bedoeld te voorzien in cumulatie van de door de lidstaat en de door EUPOL toegekende vergoedingen of niet. Terwijl de Italiaanse taalversie er geen twijfel over laat bestaan dat cumulatie niet is toegestaan, lijkt de Engelse versie in dit opzicht dubbelzinnig, aangezien de uitdrukking „other than” meerdere betekenissen heeft.

- 23 In verordening nr. 1/1958 is het beginsel van meertaligheid en van gelijkheid van de officiële talen van de Unie vastgelegd, en wel op grond van het rechtszekerheidsbeginsel, dat vereist dat een Unieregeling de belanghebbenden in staat stelt de omvang van de verplichtingen die zij hun oplegt, nauwkeurig te kennen: dit kan enkel worden gewaarborgd door de regelmatige bekendmaking van deze regeling in de officiële taal van de adressaat (arrest C-161/06). Indien een bepaling in een aantal officiële talen dezelfde betekenis heeft en (wegens een taalfout of ook wegens onvermijdelijke terminologische verschillen) in een of meer andere talen een andere betekenis heeft, heeft bij de vergelijking geen enkele officiële taal de voorkeur. Het Hof heeft namelijk uitdrukkelijk uitgesloten dat een taalversie de voorkeur heeft boven de andere taalversies (arrest C-296/95).
- 24 In gevallen van uiteenlopende uitleggingen van een meertalige tekst moet de tekst van een bepaling worden uitgelegd tegen de achtergrond van de tekst in de andere officiële talen. Voorts heeft het Hof geoordeeld dat indien een Unierechtelijke bepaling voor verschillende uitleggingen vatbaar is, de voorkeur moet worden gegeven aan de uitlegging die de nuttige werking van de bepaling kan verzekeren, en dat bij de uitlegging van de betrokken bepaling moet worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (arrest C-437/97).
- 25 De tussenkomst van het Hof is bijgevolg noodzakelijk om de precieze betekenis van de betrokken bepaling te verduidelijken.
- 26 Wat tot slot de bevoegdheid van het Hof betreft om uitspraak te doen over het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, merkt de verwijzende rechter allereerst op dat het Hof volgens artikel 24 VEU niet bevoegd is ten aanzien van bepalingen betreffende een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (hierna: „GBVB”), met uitzondering van zijn bevoegdheid toezicht te houden op de naleving van artikel 40 van dit Verdrag en de wettigheid van bepaalde besluiten na te gaan, als bepaald in artikel 275, tweede alinea, VWEU. Volgens artikel 275 VWEU is het Hof niet bevoegd ten aanzien van de bepalingen inzake het GBVB en evenmin ten aanzien van de op grond daarvan vastgestelde besluiten. Het Hof is evenwel bevoegd om toezicht te houden op de naleving van artikel 40 VEU en uitspraak te doen inzake beroepen die onder de in artikel 263, vierde alinea, van dit Verdrag bepaalde voorwaarden worden ingesteld betreffende het toezicht op de wettigheid van besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen, die door de Raad op grond van titel V, hoofdstuk 2, VEU zijn vastgesteld.
- 27 Op basis van de in artikel 275 VWEU beschreven uitzonderingen heeft het Hof de omvang van zijn bevoegdheid met betrekking tot het GBVB afgebakend in het arrest C-455/14, door als volgt te oordelen: „In het onderhavige geval moet stellig worden vastgesteld dat de litigieuze besluiten zijn vastgesteld in het kader van het GBVB. [...] Een dergelijke omstandigheid hoeft echter niet noodzakelijkerwijs mee te brengen dat de bevoegdheid van de rechter van de Unie is uitgesloten [...]. De door de bevoegde autoriteiten van die missie genomen besluiten betreffende de



tewerkstelling van de personeelsleden die de lidstaten en de instellingen van de Unie ter beschikking van de missie hebben gesteld voor de verrichting van de werkzaamheden op het terrein, vertonen weliswaar een onder het GBVB vallend operationeel aspect, maar vormen naar hun aard eveneens handelingen op het gebied van personeelsbeheer, zoals ieder vergelijkbaar besluit dat door de instellingen van de Unie in het kader van de uitoefening van hun bevoegdheden wordt genomen. In die omstandigheden kan de draagwijdte van de in artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en in artikel 275, eerste alinea, VWEU in de vorm van een afwijking neergelegde beperking op de bevoegdheid van het Hof niet worden geacht zo ver te gaan dat zij uitsluit dat de rechter van de Unie bevoegd is, toezicht uit te oefenen op besluiten op het gebied van personeelsbeheer betreffende door de lidstaten gedetacheerde personeelsleden die worden genomen om te voldoen aan de behoeften van genoemde missie op het terrein, hoewel de rechter van de Unie hoe dan ook bevoegd is dergelijke besluiten te toetsen wanneer zij betrekking hebben op door de instellingen van de Unie gedetacheerde personeelsleden [...]. In casu moet worden vastgesteld dat de litigieuze besluiten [...] besluiten op het gebied van personeelsbeheer vormen waarbij leden van de missie te werk zijn gesteld in een andere functie op het terrein [...]. Ofschoon die besluiten zijn vastgesteld in de context van het GBVB [...] vallen zij krachtens de [...] vermelde algemene bepalingen van het VWEU onder de bevoegdheid van de rechter van de Unie.”

- 28 De verwijzende rechter is daarom van mening dat de algemene bevoegdheid van het Hof om zich uit te spreken over de uitlegging van handelingen van de Unie die de financiële aspecten van het beheer van het aan de missies toegewezen personeel regelen, a fortiori niet kan worden ontkend.