

Sag C-238/24 [Tartisai] ⁱ**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

2. april 2024

Forelæggende ret:

Consiglio di Stato (Italien)

Afgørelse af:

2. april 2024

Appellant:

NR

Indstævnte:

Ministero della Difesa

Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri

Comando Generale Carabinieri – Centro Nazionale Amministrativo
– ChietiCentro Amministrativo d'Intendenza Interforze del Contingente
delle Forze Armate Italiane in Afghanistan

Centro Nazionale Amministrativo dell'Arma dei Carabinieri

Hovedsagens genstand

- 1 Appel ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) med henblik på ændring af den dom, hvormed Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (den regionale forvaltningsdomstol for Piemonte) (herefter »den regionale forvaltningsdomstol«) ikke gav appellanten medhold i et søgsmål med påstand om, at den berørte myndigheds foranstaltning om tilbagesøgning af visse

ⁱ Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

tillæg, som appellanten havde modtaget i forbindelse med en mission i udlandet, skulle annulleres.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkningen af artikel 7, stk. 3, i Rådets afgørelse 2010/279/FUSP af 18. maj 2010.

Præjudicielle spørgsmål

1) Hvilken er den korrekte fortolkning af artikel 7, [stk.] 3, i Rådets afgørelse 2010/279/FUSP af 18. maj 2010, og fastsatte denne bestemmelse nærmere bestemt kumulationen af tillæggene fra den enkelte medlemsstat med dem fra EUPOL eller ej?

2) Såfremt artikel 7, [stk.] 3, i Rådets afgørelse 2010/279/FUSP af 18. maj 2010 skal fortolkes således, at de omhandlede tillæg kan kumuleres, er denne bestemmelse da til hinder for en national lovgivning som den, der følger af bestemmelserne i dels artikel 3, stk. 1, i lov nr. 108/2009, hvad angår den del, hvor den fastsætter, at »[...] det personale, der deltager i de i denne lov omhandlede internationale missioner, modtager i hele perioden, i tillæg til løn eller honorar og til andre godtgørelser af fast og kontinuerlig karakter, missionstillægget ifølge kongeligt dekret nr. 941 af 3. juni 1926, fratrukket kildeskat, [...] efter modregning af eventuelle tillæg og bidrag, som personalet af samme grund direkte modtager fra de internationale organisationer«, dels artikel 1 i kongeligt dekret nr. 941 af 3. juni 1926, artikel 1, stk. 1, litra b), og artikel 3 i lov nr. 642 af 8. juli 1961 samt artikel 4, stk. 1, litra a), i lov nr. 838 af 27. december 1973, ifølge den i hovedsagen illustrerede fortolkning i retspraksis, der udelukker kumulationen af tillæggene?

Anførte EU-retlige forskrifter og anført praksis fra Domstolen

Rådets fælles aktion 2007/369/FUSP af 30. maj 2007 om oprettelse af Den Europæiske Unions politimission i Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN).

Rådets afgørelse 2010/279/FUSP af 18. maj 2010 om Den Europæiske Unions politimission i Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), der forlængede missionen fra den 31. maj 2010 til den 31. maj 2013. Artikel 7, stk. 3, regulerer personalets økonomiske behandling:

Engelsk version: »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.«

Italiensk version: »Ciascuno Stato membro o istituzione dell'UE sostiene i costi connessi con ogni membro del personale da esso distaccato, incluse le spese di viaggio per e dal luogo di schieramento, gli stipendi, la copertura sanitaria, le indennità, diverse da quelle giornaliere, le indennità di sede disagiata e di rischio applicabili.« [o.a.: dansk version: »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 gældende dagpenge samt afsavns- og faretillæg.«]

Artikel 2 TEU, 19 TEU, 21 TEU, 23 TEU, 24 TEU, 28 TEU og 40 TEU.

Artikel 263 TEUF, 275 TEUF og 342 TEUF.

Forordning nr. 1/1958.

Domstolens dom i sag C-296/95, i sag C-437/97, i sag C-161/06, i sag C-511/08 og i sag C-455/14 og den deri nævnte retspraksis.

Anførte nationale forskrifter og retsafgørelser

Kongeligt dekret nr. 941 af 3. juni 1926, som regulerer bl.a. tillægget for mission i udlandet.

Lov nr. 642 af 8. juli 1961.

Lov nr. 838 af 27. december 1973, navnlig artikel 4, stk. 1, litra a).

Lovdekret nr. 273 af 30. december 2005, ophøjet til lov nr. 51 af 23. februar 2006, navnlig artikel 39t, stk. 39, der foreskriver, at de ovenfor opremsede bestemmelser skal fortolkes således, at de deri fastsatte former for økonomisk behandling har accessorisk karakter, ydes for at kompensere afsavn og fare knyttet til ansættelsen, forpligtelser i form af vagttjeneste og tilgængelighed på ubekvemme tidspunkter samt træder i stedet for overarbejdsgodtgørelser.

Lov nr. 108 af 3. august 2009 om forlængelse af Italiens deltagelse i internationale missioner, navnlig 3, stk. 1, som fastsætter, at det personale, der deltager i de i denne lov omhandlede internationale missioner, modtager i hele perioden, i tillæg til løn eller honorar og til andre godtgørelser af fast og kontinuerlig karakter, missionstillægget ifølge kongeligt dekret nr. 941 af 3. juni 1926, fratrukket kildeskat, efter modregning af eventuelle tillæg og bidrag, som personalet af samme grund direkte modtager fra de internationale organisationer.

Legge del 21 luglio 2016, n. 145 – Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (lov nr. 145 af 21.7.2016 – Bestemmelser om Italiens deltagelse i internationale missioner).

Domme fra Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager)

Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), Anden Afdeling, nr. 140/2022 og nr. 139/2022: 1) Tillægget for mission i udlandet har altomfattende karakter og er bestemt til at yde en økonomisk kompensation for afsavn, fare og forpligtelser knyttet til den særlige ansættelse, og 2) lovgiver har vedtaget en klar lovbestemmelse (lov nr. 108 af 3.8.2009), ifølge hvilken tillæg fra de internationale organisationer skal modregnes, netop med henblik på at undgå uberettiget berigelse af det berørte personale, som ellers ville modtage dobbelte tillæg for samme form for afsavn.

Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), Fjerde Afdeling, nr. 6374/2018; Anden Afdeling, nr. 309/2023, nr. 4809/2022 og nr. 4654/2022; Fjerde Afdeling, nr. 2407/2020; Første Afdeling, nr. 482/2022: Den brede og altomfattende henvisning til afsavn og fare knyttet til ansættelsen er til hinder for, at tillægget for mission i udlandet kan anses for at have en anden karakter end det såkaldte »per diem, hardship and risk allowance«. Heraf følger, at modtagelse af »per diem, hardship and risk allowance« inkluderer og udelukker tillægget for mission i udlandet.

Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), Fjerde Afdeling, nr. 2407/2020: Alle lovbestemmelser vedtaget fra 2008 indtil 2016 fastsætter, at der i beløbet af det omhandlede tillæg skal modregnes eventuelle tillæg og bidrag, som personalet af samme grund direkte modtager fra de internationale organisationer. Udtrykket »af samme grund« vedrører den objektive omstændighed i form af beskæftigelse i udlandet.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 2 Appellanten, som arbejder for Arma dei Carabinieri (gendarmeriet), deltog i juni 2011 i den internationale mission betegnet »EUPOL« (Den Europæiske Unions politimission i Afghanistan). Han blev aflønnet af sin medlemsstat med et »per diem« tillæg (dagpenge) i overensstemmelse med artikel 3 i lov nr. 108/2009 og modtog endvidere fra missionens europæiske struktur tre former for »tillæg«, benævnt henholdsvis »per diem allowance«, »hardship allowance« og »risk allowance«. Ved anvendelse af lov nr. 108/2009, hvorefter missionstillægget ifølge kongeligt dekret nr. 941/1926 med hensyn til deltagere i internationale missioner ydes efter modregning af eventuelle beløb, som personalet af samme grund direkte modtager fra de internationale organisationer, indledte myndigheden i marts 2012 tilbagesøgning hos appellanten af det omtvistede beløb.
- 3 Myndigheden opgjorde det tilbagesøgte beløb til 25 131,80 EUR ved en foranstaltning af 3. december 2020, som appellanten anfægtede i første instans ved den regionale forvaltningsdomstol.
- 4 Appellanten gjorde bl.a. gældende, at EUPOL's dokument af 11. august 2011, der illustrerede betingelserne for aflønning af missionens personale, fastsatte, at den enkelte medlemsstat skulle afholde omkostningerne for det udstationerede

personale, herunder rejseudgifter, sygesikring samt afsavns- og faretillæg, ud over gældende »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 allowance, other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances«).

- 5 Denne bestemmelse, der er afledt af EU-retten, var bindende og havde forrang for eventuelle afvigende nationale bestemmelser; efter appellanterns opfattelse kan de tillæg, der ydes inden for rammerne af missioner i EU's regi, kumuleres med tillægget ifølge den italienske lov.
- 6 Den regionale forvaltningsdomstol tog ikke sagen til følge med den begrundelse, hvad særligt angår spørgsmålet om kumulation, at appellanterns synspunkt skyldtes hans fejlagtige oversættelse af regelsættet om missionen, nærmere bestemt af udtrykket »other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances«, som ifølge appellanten betyder »ud over gældende per diems as well as hardship and risk allowances«, og som derimod ifølge den regionale forvaltningsdomstol betyder »med modregning af gældende per diems as well as hardship and risk allowances«.
- 7 Den regionale forvaltningsdomstol fandt ikke, at den nationale lovgivning er i strid med regelsættet om missionen, og lagde ved anvendelse af principperne i national retspraksis om tillæg for mission i udlandet til grund, at dette tillæg ikke kan kumuleres med de tillæg, som parallelt ydes for missioner i EU's regi; følgelig gav den regionale forvaltningsdomstol kun appellanten medhold i påstanden hvad angår omkostninger til måltider, men forkastede den i øvrigt.
- 8 Appellanten har iværksat appel ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) til prøvelse af afgørelsen truffet i første instans.
- 9 Først og fremmest har appellanten påpeget, at den aftalemæssige retsakt, som er juridisk relevant for at fastlægge, hvilke tillæg der skulle ydes EUPOL-personalet udstationeret i Afghanistan, er EU's dokument med overskriften »Annex 1 – European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan) – Advertisement for EU seconded/contracted staff members«, hvis bekræftede oversættelse af den del, som vedrører betingelserne for forvaltning af det udstationerede personale, allerede blev fremlagt i første instans.
- 10 Appellanten har gjort gældende, at den regionale forvaltningsdomstol fortolkede det engelske udtryk »other than« forkert, fordi den af appellanten fremlagde bekræftede oversættelse angiver, at udtrykket »other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances« betyder »ud over gældende tillæg per diems as well as hardship and risk allowances«, og ikke »med modregning af gældende per diems as well as hardship and risk allowances«, sådan som derimod den regionale forvaltningsdomstol lagde til grund.

- 11 Appellanten har tilføjet, at den juridiske rådgiver for EUPOL Afghanistans missionschef i en skrivelse af 11. august 2011 oplyste, at den EU-retlige bestemmelse, som regulerede gældende tillæg til det udstationerede personale for EUPOL Afghanistan, var artikel 7 i fælles aktion 2007/369/FUSP, hvis tekst var fuldstændigt gengivet i artikel 7 i Rådets afgørelse 2010/279/FUSP, som var bindende for medlemsstaterne.
- 12 Den nævnte bestemmelse fastsatte, at medlemsstaterne skulle dække flere forskellige omkostninger vedrørende missionen og yde de i de enkelte medlemsstater fastsatte tillæg for missioner i udlandet, ud over gældende tillæg fra EU, som ville ydes af EUPOL Afghanistan.
- 13 Følgelig havde Italien, i sin egenskab af medlemsstat, pligt til at yde missionstillægget ifølge kongeligt dekret nr. 941/1926, hvorimod tillæggene fra EU ville ydes særskilt, fordi de var fastsat i en fælles aktion.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 14 I modsætning til det, som fremgår af den officielle tekst på italiensk, har appellanten med udgangspunkt i den engelske version af Rådets afgørelse 2010/279/FUSP af 18. maj 2010 oversat dens artikel 7, stk. 3, således: »Ciascuno Stato membro o istituzione dell'UE sostiene i costi connessi con ogni membro del personale da esso distaccato, incluse le spese di viaggio per e dal luogo di schieramento, gli stipendi, la copertura sanitaria, le indennità, oltre che quelle giornaliere, le indennità di sede disagiata e di rischio applicabili.« [o.a.: dansk oversættelse: »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, ud over gældende dagpenge samt afsavns- og faretillæg.«] På dette grundlag har appellanten konkluderet, at medlemsstaterne skal yde deres tillæg som et supplement til dem, som ydes af den internationale organisation.
- 15 Til støtte for sit synspunkt har appellanten fremlagt EUPOL's notat af 8. november 2011, hvor den juridiske rådgiver for EUPOL's missionschef skrev følgende til den italienske militære myndighed: »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.« Den anden sætning synes at understøtte den af appellanten foreslåede oversættelse, men tager udgangspunkt i den engelske version af den omtvistede bestemmelse, som tilsyneladende ikke er i perfekt overensstemmelse med den italienske, den franske og den spanske version.
- 16 Et modsat synspunkt blev antaget af den regionale forvaltningsdomstol, der med udgangspunkt i den italienske version – hvoraf det kan udledes, at de ifølge

medlemsstaternes nationale lovgivninger fastsatte tillæg skal ydes med modregning af dem, der ydes af den internationale organisation – konkluderede, at den nationale lovgivning med rette fastsætter et forbud mod kumulation med ydelser fra den internationale organisation.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 17 I overensstemmelse med både den nationale lovgivning og fast praksis ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er myndighedens foranstaltning om tilbagesøgning lovlig.
- 18 Den forelæggende ret nærer imidlertid tvivl om den korrekte betydning af udtrykket »other than« i den engelske version af artikel 7, stk. 3, i Rådets afgørelse 2010/279/FUSP af 18. maj 2010.
- 19 Den franske version anvender udtrykket »à l'exclusion des«, som svarer perfekt til den italienske version »diverse da« [o.a.: på dansk henholdsvis: »med undtagelse af« og »forskellige fra«]. Larousse fransk-engelsk ordbog oversætter »à l'exclusion de« til engelsk med udtrykkene »apart from, with the exception of«. I denne henseende har udtrykket til funktion at udelukke alt det, der følger.
- 20 Det engelske udtryk »other than« har dog flere betydninger, hvoraf mindst to kan anvendes i den omhandlede sætning: 1) other than = besides, in addition to (ud over, i tillæg til); 2) other than = except, excluding (undtaget, med undtagelse af).
- 21 Med hensyn til den konkrete situation har appellanten – i stedet for at anvende den omhandlede afgørelses italienske version, som er entydig – anvendt den engelske version, med udgangspunkt i hvilken appellanten har foreslået en oversættelse, som kun tager hensyn til den ene mulige betydning (ud over, i tillæg til) af udtrykket »other than«.
- 22 Derfor rejstes spørgsmålet om den korrekte betydning af den omhandlede afgørelses artikel 7, stk. 3, dvs. hvorvidt denne bestemmelse fastsatte kumulationen af tillæggene fra den enkelte medlemsstat med dem fra EUPOL. Mens den italienske version ikke giver anledning til tvivl om, at kumulation ikke er tilladt, synes den engelske version i denne henseende at være tvetydig, fordi udtrykket »other than« har forskellige betydninger.
- 23 Forordning nr. 1/1958 knæsætter princippet om flersprogethed og ligestillingen af EU's officielle sprog. Dette i medfør af det grundlæggende retssikkerhedsprincip, der kræver, at EU-lovgivningen giver de berørte mulighed for at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der herved pålægges dem, hvilket kun kan sikres ved forskriftsmæssig offentliggørelse af den pågældende lovgivning på adressatens officielle sprog (dommen i sag C-161/06). Når en bestemmelse har samme betydning på nogle af de officielle sprog og (på grund af en grammatisk fejl eller som følge af uundgåelige terminologiske forskelle) en forskellig betydning på et eller flere af de andre, findes der ikke et officielt sprog, der har

prioritet og fungerer som model. Domstolen har nemlig udtrykkeligt udelukket, at den ene sprogversion skal gives forrang frem for de andre (dommen i sag C-296/95).

- 24 I tilfælde af afvigende fortolkninger af en flersproget retsakt skal en bestemmelses tekst derfor fortolkes i lyset af den respektive tekst på de andre officielle sprog. Domstolen har endvidere fastslået, at såfremt en EU-retlig bestemmelse kan fortolkes på flere måder, hvoraf kun den ene kan sikre bestemmelsens effektive virkning, skal denne fortolkning gives prioritet, og at den pågældende bestemmelse desuden skal fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i (dommen i sag C-437/97).
- 25 Det er derfor nødvendigt, at Domstolen udtaler sig for at afklare den nøjagtige betydning af den omhandlede bestemmelse.
- 26 Hvad endeligt angår Domstolens kompetence til at tage stilling til nærværende præjudicielle forelæggelse har den forelæggende ret først og fremmest påpeget, at i henhold til artikel 24 TEU har Domstolen ingen kompetence med hensyn til bestemmelserne vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (herefter »FUSP«), bortset fra dens kompetence til at kontrollere overholdelsen af artikel 40 i denne traktat og prøve lovligheden af visse afgørelser, jf. artikel 275, stk. 2, TEUF. Ifølge artikel 275 TEUF har Domstolen ingen kompetence for så vidt angår bestemmelserne vedrørende FUSP eller for så vidt angår retsakter vedtaget på grundlag af disse bestemmelser. Domstolen har dog kompetence til at kontrollere overholdelsen af artikel 40 TEU og træffe afgørelse i sager anlagt på de betingelser, der fremgår af artikel 263, stk. 4, TEUF vedrørende prøvelsen af lovligheden af afgørelser om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer vedtaget af Rådet på grundlag af afsnit V, kapitel 2, TEU.
- 27 På grundlag af undtagelserne i artikel 275 TEUF har Domstolen i dommen i sag C-455/14 defineret sit kompetenceområde med hensyn til FUSP ved at bemærke følgende: »I det foreliggende tilfælde må det ganske vist fastslås, at de omtvistede afgørelser blev truffet som led i FUSP. [...] En sådan omstændighed fører imidlertid ikke nødvendigvis til, at Unionens retsinstanser ikke har kompetence [...]. 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. På denne baggrund kan det ikke antages, at rækkevidden af den undtagelsesvis 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 [...]. I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, at de omtvistede afgørelser [...] udgør personaleforvaltningsretsakter, med hvilke det tilsigtedes at overflytte medlemmer af missionen til indsatsområdet [...]. Selv om disse afgørelser er blevet vedtaget i sammenhæng med FUSP, [...] er de omfattet af Unionens retsinstansers kompetence i henhold til de almindelige bestemmelser i EUF-traktaten, der er anført [...].«

- 28 Den forelæggende ret finder derfor, at der så meget desto mere ikke kan sættes spørgsmålstegn ved, at Domstolen har generel kompetence til at udtale sig om fortolkningen af EU-retsakter, som regulerer de økonomiske aspekter af forvaltningen af missioners personale.

ARBEJDSDOKUMENT