Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS KENDELSE (Femte Afdeling)

15. oktober 2014*

»Præjudiciel forelæggelse — princippet om beskyttelse af den berettigede forventning — national lovgivning med tilbagevirkende kraft vedrørende nedsættelse af pensionsrettigheder — rent intern situation — Domstolen åbenbart inkompetent«

I sag C-246/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia (Italien), ved afgørelse af 28. april 2014, indgået til Domstolen den 21. maj 2014, i sagen:

Vittoria De Bellis,

Diana Perrone,

Cesaria Antonia Villani

mod

Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (Inpdap),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz (refererende dommer), og dommerne A. Rosas, E. Juhász, D. Šváby og C. Vajda,

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: A. Calot Escobar,

idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet at træffe afgørelse ved begrundet kendelse i overensstemmelse med artikel 53, stk. 2, i Domstolens procesreglement,

afsagt følgende

Kendelse

1 Denne præjudicielle anmodning vedrører fortolkningen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

* Processprog: italiensk.

2 Anmodningen blev fremsat under en tvist mellem på den ene side Vittoria De Bellis, Diana Perrone og Cesaria Villani og på den anden side l'Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (Inpdap) vedrørende pensionsrettigheder.

Retsforskrifter

Lov nr. 241/1990

3 Lov nr. 241 af 7. august 1990 om nye bestemmelser vedrørende forvaltningsprocedurer og om retten til aktindsigt i forvaltningsakter (GURI nr. 192 af 18.8.1990, s. 7), som ændret ved lov nr. 15 af 11. februar 2005 (GURI nr. 42 af 21.2.2005, s. 4, herefter »lov nr. 241/1990«), bestemmer i artikel 1, stk. 1:

»Forvaltningsmæssig virksomhed forfølger de formål, der er fastsat ved lov, og den reguleres af kriterier om økonomi, effektivitet, upartiskhed, offentlighed og åbenhed efter de regler, der er fastsat i denne lov og de øvrige bestemmelser, som regulerer særlige procedurer, samt principper fra fælleskabsretten.«

Lov nr. 335/1995

4 Artikel 1, stk. 41, i lov nr. 335 af 8. august 1995 om ændring af den lovpligtige og supplerende pensionsordning (almindeligt tillæg til GURI nr. 190 af 16.8.1995, herefter »lov nr. 335/95«) bestemmer følgende:

»Gældende bestemmelser om efterladtepension efter en pensionist i henhold til den almindelige lovpligtige forsikringsordning udvides til tillige at omfatte alle ordninger, der udelukker eller erstatter anvendelsen af den nævnte ordning. Såfremt alle efterlevende er mindreårige børn, studerende eller uarbejdsdygtige, forhøjes pensionsandelen til 70%, dog kun for efterladtepensioner, der tilkendes efter nærværende lovs ikrafttræden. Efterladtepensionerne kan kumuleres med den begunstigedes indkomst op til de grænser, der fremgår af bilagets tabel F. Den samlede indkomst i henhold til nærværende stykke tillige med den reducerede efterladtepension kan imidlertid ikke være lavere end det beløb, som samme person ville være berettiget til, såfremt denne har en indkomst, der ikke overstiger maksimumsbeløbet i den umiddelbart lavere indkomstgruppe. Grænserne for kumulation finder ikke anvendelse, såfremt modtageren tilhører en husstand, der omfatter mindreårige børn, studerende eller uarbejdsdygtige som omhandlet i den ordning, der er nævnt i nærværende stykkes første punktum. Nærværende bestemmelse berører ikke gunstigere sociale ydelser, som blev oppebåret på datoen for nærværende lovs ikrafttræden, men vil blive modregnet i tilfælde af fremtidige stigninger.«

Lov nr. 724/1994

5 Artikel 15, stk. 5, i lov nr. 724 af 23. december 1994 (almindeligt tillæg til GURI nr. 304 af 30.12.1994, herefter »lov nr. 724/94«) lyder som følger:

»Bestemmelserne i artikel 2 i lov nr. 324 af 27. maj 1959 med senere ændringer og tilføjelser om betaling af særlige tillæg til pensioner finder udelukkende anvendelse på direkte pensioner, som er blevet tilkendt inden den 31. december 1994, og heraf afledte efterladtepensioner.«

Lov nr. 296/2006

6 Eneste artikel, stk. 774 og 776, i lov nr. 296 af 27. december 2006 (almindeligt tillæg til GURI nr. 299 af 27.12.2006, herefter »lov nr. 296/2006«) lyder som følger:

»774.
Udvidelsen af anvendelsen af de gældende bestemmelser inden for den almindelige lovpligtige pensionsordning til at omfatte alle ordninger, der udelukker eller træder i stedet for disse i henhold til artikel 1, stk. 41, i [lov nr. 335/1995], skal for så vidt angår efterladtepensioner, der skal udredes efter denne lovs [lov nr. 335/1995] ikrafttræden, uanset hvornår retten til den direkte pension opstod, fortolkes således, at det særlige supplerende tillæg, som modtageren allerede oppebærer, og som udgør en integrerende del af den samlede pension, tildeles med samme procentsats som den, der er fastsat vedrørende efterladtepensionen

[...]

776. Artikel 15, stk. 5, i [lov nr. 724/1994] ophæves.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

7 Sagsøgerne i tvisten i hovedsagen modtager en almindelig alderspension og en efterladtepension. De har anlagt sag for Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, bl.a. med påstand om, at det anerkendes, at de har ret til hele det særlige supplerende tillæg tillige med renter.

8 Under sagerne har Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (Inpdap) gjort gældende, at sagsøgerne i tvisten i hovedsagen først blev berettiget til efterladtepension efter den 16. august 1995. Det fremgår af stk. 774 i den eneste artikel i lov nr. 296/2006, at artikel 1, stk. 41, i lov nr. 335/1995 skal fortolkes således, at det særlige supplerende tillæg for så vidt angår efterladtepensioner fra og med den 17. august 1995 skal anses for en integrerende del af alderspensionen, uanset fra hvilket tidspunkt der blev erhvervet ret til den direkte pension.

9 La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, har nærmere bestemt anført, at stk. 774 og 776 i den eneste artikel i lov nr. 296/2006 har ført til, at retten til efterladtepension i henhold til rettens praksis vedrørende artikel 15, stk. 5, i lov nr. 724/1994 afskaffedes. Retten finder, at det eneste formål med stk. 774 og 776 i den eneste artikel i lov nr. 296/2006 var at beskytte den italienske stats finansielle interesse. Der opstår derfor spørgsmål om, hvorvidt princippet om beskyttelse af den berettigede forventning finder anvendelse på fortolkende lovbestemmelser, der med tilbagevirkende kraft ændrer bestemmelser, der skaber rettigheder, til skade for de berørte, samt om en rent finansiel begrundelse kan udgøre et tvingende alment hensyn.

10 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, henviser i denne forbindelse til Corte costituzionales retspraksis. Corte costituzionale fastslog ved dom nr. 74 af 12. marts 2008, på foranledning af kendelser fra henholdsvis Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, og Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, at spørgsmålene om, hvorvidt stk. 774 i den eneste artikel i lov nr. 296/2006 var i overensstemmelse med forfatningen, var grundløse. Corte costituzionale fastslog endvidere ved dom nr. 1 af 5. januar 2011 angående lov nr. 335/1995, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke finder anvendelse på retsforhold vedrørende offentlige og private alderspensioner. Lovgiver har med vedtagelsen af lov nr. 335/1995 søgt at harmonisere ordningerne om privat og offentlig alderspension, der påvirkede de offentlige udgifter strukturelt og statsbudgettets balance, for at overholde de fællesskabsretlige forpligtelser i forbindelse med den økonomiske og finansielle stabilitetspagt ved overgangen til den fælles europæiske valuta.

11 For så vidt angår Domstolens kompetence til at besvare de forelagte spørgsmål bemærker Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, at artikel 1 i lov nr. 241/1990 indeholder en direkte og ubetinget henvisning til EU-retlige principper, der tillader den italienske retsinstans at forelægge Domstolen en konkret præjudiciel anmodning, der er væsentlig for dens dom. Domstolen tilkendegav ganske vist allerede i domme Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868) og Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718), at artikel 1 i lov nr. 241/1990 ikke indeholder en direkte og ubetinget henvisning til EU-retten. Til forskel fra de sager, der gav anledning til de to nævnte domme, angår tvisten i hovedsagen imidlertid ikke begrundelsespligten, men princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, der klart og ubetinget finder anvendelse uden at være begrænset til national ret.

12 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal princippet om beskyttelse af den berettigede forventning fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning som [lov nr. 296/2006], hvorefter Istituto di Previdenza ikke kan udbetale gunstigere efterladtepensioner til pensionsmodtagere, der efter den 17. august 1995 har fået tilkendt efterladtepension, der svarer til den alderspension, som deres ægtefæller modtog inden den 31. december 1994, uden at det præciseres, at dette er begrundet i almene hensyn?

2) Kan finansielle grunde være en almen begrundelse for vedtagelse af love angående autentisk fortolkning, som dem, der er genstand for tvisten i hovedsagen?«

Domstolens kompetence

13 Det bemærkes for det første, at de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i forbindelse med rent nationale forhold.

14 Det bemærkes, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare et præjudicielt spørgsmål, når det er åbenbart, at den EU-retlige bestemmelse, som Domstolen anmodes om at fortolke, ikke kan finde anvendelse (jf. i denne retning dom Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona, C-139/12, EU:C:2014:174, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

15 Domstolen er imidlertid kompetent til at træffe afgørelse om anmodninger om præjudicielle afgørelser, der vedrører EU-retlige bestemmelser, i tilfælde, hvor de faktiske omstændigheder i hovedsagen ligger uden for EU-rettens anvendelsesområde, men hvor national ret henviser til disse EU-retlige bestemmelsers indhold for at fastlægge de bestemmelser, der finder anvendelse på en rent intern situation i denne stat (jf. bl.a. domme Poseidon Chartering, C-3/04, EU:C:2006:176, præmis 15, ETI m.fl., C-280/06, EU:C:2007:775, præmis 22 og 26, Salahadin Abdulla m.fl., C-175/08, C-176/08, C-178/08 og C-179/08, EU:C:2010:105, præmis 48, Cicala, EU:C:2011:868, præmis 17, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, præmis 45, og Romeo, EU:C:2013:718, præmis 21).

16 Det er afgjort i Unionens interesse, at bestemmelser eller begreber, der er hentet fra EU-retten, fortolkes ensartet, således at senere fortolkningsuoverensstemmelser undgås, såfremt den i national ret valgte regulering af situationer, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for den pågældende EU-retsakt, er hentet fra nævnte retsakt, for at sikre en ensartet behandling af interne situationer og situationer omfattet af EU-retten, uanset de vilkår, hvorunder de bestemmelser eller begreber, der er hentet fra EU-retten, skal anvendes (jf. i denne retning domme Salahadin Abdulla m.fl., EU:C:2010:105, præmis 48, SC Volksbank România, C-602/10, EU:C:2012:443, præmis 87 og 88, Nolan, EU:C:2012:638, præmis 46, Allianz Hungária Biztosító m.fl., C-32/11, EU:C:2013:160, præmis 20 og 21, og Romeo, EU:C:2013:718, præmis 22).

17 Dette er tilfældet, når de omhandlede EU-retlige bestemmelser ved national ret er blevet gjort anvendelige på direkte og ubetinget vis på sådanne situationer (domme Cicala, EU:C:2011:868, præmis 19, Nolan, EU:C:2012:638, præmis 47, og Romeo, EU:C:2013:718, præmis 23). Dette er derimod ikke tilfældet, når bestemmelserne i national ret tillader, at den nationale retsinstans kan fravige de EU-retlige bestemmelser, som de fortolkes af Domstolen (jf. i denne retning domme Kleinwort Benson, C-346/93, EU:C:1995:85, præmis 16 og 18, og Romeo, EU:C:2013:718, præmis 33 og den nævnte retspraksis).

18 For så vidt angår artikel 1 i lov nr. 241/1990, som Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, har henvist til, har Domstolen allerede fastslået, at denne bestemmelse ikke indeholder en henvisning til EU-retten som omhandlet i Domstolens førnævnte retspraksis, der gør det muligt for Domstolen at besvare spørgsmål, der vedrører fortolkningen af EU-ret inden for rammerne af rent interne retstvister (jf. domme Cicala, EU:C:2011:868, og Romeo, EU:C:2013:718).

19 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, har imidlertid ikke henvist til omstændigheder, der giver Domstolen grundlag for at fastslå, at den har kompetence til at besvare de forelagte spørgsmål. Den omstændighed, at spørgsmålene vedrører princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, og ikke begrundelsespligten, som i de sager, der gav anledning til domme Cicala (EU:C:2011:868) og Romeo (EU:C:2013:718), kan ikke i sig selv ændre denne vurdering.

20 I denne forbindelse bemærkes, at en anmodning om præjudiciel forelæggelse i overensstemmelse med artikel 94, litra c), i Domstolens procesreglement skal indeholde en fremstilling af grundene til, at den forelæggende ret finder, at der er tvivl om fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, samt af sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen. Denne fremstilling skal ligesom den kortfattede fremstilling af sagens væsentlige faktiske omstændigheder, der kræves i henhold til artikel 94, litra a), i dette reglement, gøre det muligt for Domstolen at efterprøve, hvorvidt den præjudicielle anmodning kan antages til realitetsbehandling, og hvorvidt den har kompetence til at besvare det forelagte spørgsmål (kendelse Parva Investitsionna Banka m.fl. C-488/13, EU:C:2014:2191, præmis 25).

21 Henset til ovenstående betragtninger må det på grundlag af artikel 53, stk. 2, i Domstolens procesreglement fastslås, at det er åbenbart, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare de af Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, forelagte spørgsmål.

Sagens omkostninger

22 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser bestemmer Domstolen (Femte Afdeling):

Det er åbenbart, at Den Europæiske Unions Domstol ikke har kompetence til at besvare de spørgsmål, som Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia (Italien), har forelagt ved afgørelse af 28. april 2014 (sag C-246/14).

Underskrifter