Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

12. marts 2026*

»Appel – personale ansat inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) – international kontraktansat ved Den Europæiske Unions særlige repræsentant i Bosnien-Hercegovina – flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter – opsigelse af ansættelseskontrakten som følge af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Unionen – appel iværksat af en medlemsstat, der ikke har interveneret i sagen for Retten – artikel 56, stk. 3, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol – realitetsbehandling af appellen – begrebet »sager imellem Unionen og dennes ansatte« – kontraappel – formaliteten«

I sag C-728/23 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 27. november 2023,

Kongeriget Spanien ved M. Morales Puerta, som befuldmægtiget,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Robert Stockdale, Bristol (Det Forenede Kongerige), ved avocate N. de Montigny,

sagsøger i første instans,

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bauer og J. Rurarz, som befuldmægtigede,

Europa-Kommissionen ved D. Bianchi, G. Gattinara, L. Hohenecker, T. Lilamand og Y. Marinova, dernæst ved D. Bianchi, G. Gattinara, L. Hohenecker og Y. Marinova, som befuldmægtigede,

Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) ved S. Marquardt, S. Rodríguez Sánchez-Tabernero og R. Spáč, som befuldmægtigede,

Den Europæiske Unions særlige repræsentant i Bosnien-Hercegovina ved B. Bajic, som befuldmægtiget, bistået af avocate E. Raoult,

sagsøgte i første instans,

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, F. Biltgen, Domstolens vicepræsident, T. von Danwitz (refererende dommer), og dommerne I. Ziemele, A. Kumin og S. Gervasoni,

generaladvokat: N. Emiliou,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. september 2025,

afsagt følgende

Dom

1 Kongeriget Spanien har med sin appel nedlagt påstand om delvis ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 26. juli 2023, Stockdale mod Rådet m.fl. (T-776/20, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2023:422), hvorved Retten delvist gav medhold i den formalitetsindsigelse vedrørende Rettens kompetence og den påstand om afvisning af sagen, som de sagsøgte i første instans havde fremsat til anfægtelse af det søgsmål, som Robert Stockdale havde anlagt på grundlag af artikel 263 TEUF, 268 TEUF og 272 TEUF med principal påstand om, at det skulle fastslås, for det første, at den afgørelse, som var truffet af Den Europæiske Unions særlige repræsentant (herefter »EUSR«) i Bosnien-Hercegovina den 17. november 2020, hvorved EUSR bragte hans ansættelseskontrakt til ophør med virkning fra den 31. december 2020, var ulovlig, og om erstatning for det tab, som han havde lidt som følge af denne afgørelse, for det andet, at hans kontraktforhold med EUSR skulle ændres til en tidsubegrænset ansættelseskontrakt, og for det tredje, at han blev tilkendt erstatning for den skade, som han havde lidt, som følge af at Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) ikke havde fastlagt en klar retlig status for ham, og med subsidiær påstand om erstatning støttet på Unionens ansvar uden for kontraktforhold med henvisning til, at hans ansættelsesvilkår ikke overholdt hans grundlæggende rettigheder.

2 Med sin kontraappel har Robert Stockdale nedlagt påstand om ophævelse eller delvis omgørelse af den appellerede dom, for så vidt som Retten delvist afviste hans søgsmål.

Retsforskrifter

Statutten for Den Europæiske Unions Domstol

3 Artikel 50a, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol fastsætter følgende:

»Retten udøver i første instans de beføjelser til at træffe afgørelse om tvister mellem Unionen og dens ansatte i henhold til artikel 270 [TEUF], herunder tvister mellem enhver institution eller ethvert organ,

kontor eller agentur på den ene side og disses ansatte på den anden side, der er tillagt Den Europæiske Unions Domstol.«

4 Artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol bestemmer følgende:

»Der kan iværksættes appel til Domstolen, senest to måneder efter forkyndelsen af den pågældende anfægtede afgørelse, af afgørelser, hvorved den pågældende sags behandling ved Retten er blevet afsluttet, samt af afgørelser, der afgør en del af en sags realitet, eller hvorved der tages stilling til en formalitetsindsigelse vedrørende Rettens kompetence eller en påstand om afvisning af sagen.

Appel kan iværksættes af enhver part, som helt eller delvis ikke har fået medhold. [...]

Undtagen i sager imellem Unionen og dennes ansatte kan appel ligeledes iværksættes af medlemsstater og EU-institutioner, der ikke har interveneret i den pågældende sag for Retten. I sådanne tilfælde har de pågældende medlemsstater eller institutioner den samme retsstilling som medlemsstater eller institutioner, der har interveneret i første instans.«

Afgørelse (FUSP) 2019/1340

5 Artikel 4 i Rådets afgørelse (FUSP) 2019/1340 af 8. august 2019 om udnævnelse af Den Europæiske Unions særlige repræsentant i Bosnien-Hercegovina (EUT 2019, L 209, s. 10) med overskriften »Gennemførelse af mandatet« havde følgende ordlyd:

»1. EUSR har ansvaret for gennemførelsen af mandatet og handler under [Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitiks (HR)] myndighed.

[...]

3. EUSR arbejder i tæt koordinering med [EU-Udenrigstjenesten] og dens relevante tjenestegrene.«

6 Artikel 6 i denne afgørelse med overskriften »Sammensætning af medarbejderstaben« bestemte følgende:

»1. EUSR er inden for rammerne af sit mandat og de tilsvarende finansielle midler, der stilles til rådighed, ansvarlig for at sammensætte en medarbejderstab. Medarbejderstaben skal omfatte ekspertise i de specifikke politiske spørgsmål, som mandatet kræver. EUSR underretter straks og løbende Rådet og Kommissionen om medarbejderstabens sammensætning.

2. Medlemsstaterne, EU-institutionerne og EU-Udenrigstjenesten kan foreslå udstationering af medarbejdere til at arbejde sammen med EUSR. Løn til sådant udstationeret personale afholdes af henholdsvis medlemsstaten, den pågældende EU-institution eller EU-Udenrigstjenesten. Eksperter, der udstationeres af medlemsstaterne ved EU-institutionerne eller EU-Udenrigstjenesten, kan også udstationeres ved EUSR. Internationale kontraktansatte skal være statsborgere i en medlemsstat.

3. Alt udstationeret personale forbliver under den udsendende medlemsstats, den udsendende EU-institutions eller EU-Udenrigstjenestens administrative myndighed og udfører sine opgaver og handler i EUSR's mandats interesse.«

Sagens baggrund

7 Tvistens baggrund, som fremgår af den appellerede doms præmis 2-18, kan med henblik på den foreliggende sag sammenfattes som følger.

8 Robert Stockdale er statsborger i Det Forenede Kongerige og har beklædt embedet som finans- og administrationschef ved EUSR i Bosnien-Hercegovina.

9 Den 11. marts 2002 vedtog Rådet i henhold til artikel 33 TEU fælles aktion om udnævnelse af EU's særlige repræsentant i Bosnien-Hercegovina (EFT 2002, L 70, s. 7). Efterfølgende vedtog Rådet flere på hinanden følgende retsakter, hvorved det uden afbrydelse udnævnte en EUSR i Bosnien-Hercegovina for en tidsbegrænset embedsperiode.

10 På den i denne doms præmis 1 nævnte dato, hvor Robert Stockdale anlagde sag, dvs. den 29. december 2020, blev der ved afgørelse 2019/1340 udnævnt en EUSR i Bosnien-Hercegovina for perioden fra den 1. september 2019 til den 31. august 2021.

11 Robert Stockdale blev ansat ved EUSR i Bosnien-Hercegovina i henhold til en første tidsbegrænset ansættelseskontrakt, som han indgik med sidstnævnte, fra den 15. februar 2006 og for en varighed, der ikke kunne overstige sidstnævntes embedsperiode. Fra den 1. marts 2007 indgik han 16 på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter med EUSR. I den sidste tidsbegrænsede kontrakt, som Robert Stockdale indgik (herefter »den omtvistede kontrakt«), var der i artikel 5 fastsat en varighed fra den 1. september 2019 til den 31. august 2021.

12 Sideløbende hermed underskrev Robert Stockdale ligeledes 13 trepartskontrakter med Kommissionen og EUSR i Bosnien-Hercegovina, hvori han blev udpeget som fungerende kontorchef fra den 1. juli 2007. Disse kontrakter fastsatte, at i tilfælde af den særlige repræsentants død eller fratræden, ulykke eller sygdom, der eventuelt forhindrer vedkommende i at udføre dennes opgaver, eller ophør af finansieringsaftalen mellem Kommissionen og EUSR, ville Robert Stockdale blive ansvarlig for at forvalte de midler, der var tildelt EUSR. Den sidste kontrakt som fungerende kontorchef blev underskrevet af Robert Stockdale den 7. oktober 2019.

13 Den 24. januar 2020 undertegnede repræsentanterne for Unionen og Det Forenede Kongerige aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2020, L 29, s. 7, herefter »udtrædelsesaftalen«), som blev godkendt på Unionens og Det Europæiske Atomenergifællesskabs (Euratoms) vegne ved Rådets afgørelse (EU) 2020/135 af 30. januar 2020 om indgåelse af aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2020, L 29, s. 1).

14 Den 1. februar 2020 trådte udtrædelsesaftalen i kraft i overensstemmelse med dens artikel 185. Denne aftale fastsatte i artikel 126 en overgangsperiode, som startede på dagen for denne aftales ikrafttræden og sluttede den 31. december 2020. Udtrædelsesaftalens artikel 127, stk. 6, bestemte, at enhver henvisning til »medlemsstaterne« i EU-retten skulle forstås således, at den omfattede Det Forenede Kongerige.

15 Den 24. juni 2020 tilstillede Robert Stockdale EUSR i Bosnien-Hercegovina en skrivelse for at forhøre sig om sine rettigheder og klage over en forskelsbehandling, såfremt hans stilling på et tidspunkt måtte blive anset for overflødig, i tilfælde af at EUSR's kontor måtte blive overført til

Unionens delegation i den nævnte stat og dermed til EU-Udenrigstjenesten. Han fremhævede især, at der for EUSR's internationale personale hverken var fastsat afskedigelsesgodtgørelse eller ret til arbejdsløshedspenge, ligesom der ikke fandtes nogen bestemmelse om pensionsbidrag.

16 Den 7. juli 2020 videresendte EUSR i Bosnien-Hercegovina denne anmodning til direktøren for Kommissionens Tjeneste for Udenrigspolitiske Instrumenter med angivelse af, at Robert Stockdale havde rejst spørgsmål om sine ansættelsesvilkår, navnlig i forhold til, at den omtvistede kontrakt sandsynligvis ville blive opsagt i forbindelse med Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen. Den 13. juli 2020 svarede en kontorchef fra denne tjeneste, at tjenesten ikke var HR-ansvarlig hvad angår FUSP-medarbejdere, og rådede EUSR til at konsultere EU-Udenrigstjenesten i denne henseende. Den pågældende kontorchef fremhævede også, at i det omfang, Robert Stockdales anmodning vedrørte økonomiske aspekter, kunne der hverken ydes afskedigelsesgodtgørelse eller pensionsbidrag i henhold til den omtvistede kontrakt.

17 Den 15. september 2020 fremsendte EUSR i Bosnien-Hercegovina Robert Stockdales skrivelse af 24. juni 2020 til EU-Udenrigstjenesten.

18 Den 28. september 2020 rettede Robert Stockdale henvendelse til EUSR i Bosnien-Hercegovina, med henblik på at sidstnævnte skulle indhente yderligere oplysninger om mulighederne for, at han kunne forblive i embedet ud over overgangsperioden. Efter at EUSR havde kontaktet Kommissionens Tjeneste for Udenrigspolitiske Instrumenter, svarede direktøren for denne tjeneste den 2. oktober 2020, at der ikke var fastsat nogen undtagelser for statsborgere i Det Forenede Kongerige, og at deres kontrakter ville ophøre den 31. december 2020.

19 Den 17. november 2020 vedtog EUSR i Bosnien-Hercegovina en afgørelse om opsigelse, hvorved den omtvistede kontrakt blev bragt til ophør med opsigelsesvarsel, idet afgørelsen trådte i kraft den 31. december 2020 (herefter »afgørelsen om opsigelse«).

20 Den 25. november 2020 anmodede Robert Stockdale EUSR i Bosnien-Hercegovina om fornyet behandling af afgørelsen om opsigelse.

Sagsbehandlingen for Retten og den appellerede dom

21 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 29. december 2020 anlagde Robert Stockdale sag mod Rådet, Kommissionen, EU-Udenrigstjenesten og EUSR i Bosnien-Hercegovina og nedlagde følgende påstande:

– en principal påstand om for det første, at afgørelsen om opsigelse skulle erklæres ulovlig, for det andet, at de sagsøgte skulle tilpligtes at betale ham et beløb på 10 000 EUR i erstatning for den ikke-økonomiske skade, der var opstået som følge af den nævnte afgørelse, og for det tredje, at der skulle træffes bestemmelse om, at han skulle genansættes, eller subsidiært at de sagsøgte tilpligtedes at betale ham et beløb på 393 850,08 EUR i erstatning for den økonomiske skade, der var opstået som følge af den nævnte afgørelse (herefter »den første påstand«)

– en principal påstand om dels, at hans kontraktforhold med EUSR i Bosnien-Hercegovina skulle ændres til en tidsubegrænset kontrakt, dels at det skulle fastslås, at de sagsøgte havde tilsidesat deres kontraktlige forpligtelser og navnlig tilsidesat pligten til at give varsel, i forbindelse med at en tidsubegrænset ansættelseskontrakt bringes til ophør (herefter »den anden påstand«)

– en principal påstand om, at Rådet, Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten havde udsat ham for forskelsbehandling under hans beskæftigelse ved EUSR i Bosnien-Hercegovina for så vidt angik hans vederlag, pensionsrettigheder og andre dertil knyttede fordele, samt om at det blev fastslået, at han burde have været ansat som midlertidigt ansat ved Rådet, Kommissionen eller EU-Udenrigstjenesten, og at disse institutioner skulle tilpligtes at betale erstatning for det tab, som skyldes den omstændighed, at det internationale kontraktansatte personale ansat inden for rammerne af FUSP ikke var omfattet af ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Unionen (herefter »ansættelsesvilkårene«) eller af et regelsæt, der er sammenligneligt med det i ansættelsesvilkårene (herefter »den tredje påstand«), og

– en subsidiær påstand om, at Rådet, Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten skulle tilpligtes at betale ham en erstatning på 400 000 EUR i henhold til disse institutioners ansvar uden for kontraktforhold for manglende overholdelse af hans grundlæggende rettigheder (herefter »den fjerde påstand«).

22 Ved separate indlæg indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 11. maj 2021 af Kommissionen og Rådet, den 12. maj 2021 af EU-Udenrigstjenesten og den 30. juni 2021 af EUSR i Bosnien-Hercegovina gjorde disse parter indsigelse vedrørende formaliteten og argumenterede navnlig for, at afgørelsen om opsigelse og eventuelle uregelmæssigheder, som Robert Stockdale havde påberåbt sig, ikke kunne tilskrives dem.

23 Den 30. august 2021 fremsatte Robert Stockdale sine bemærkninger til indsigelserne om, at Retten savnede kompetence, og om, at sagen skulle afvises, og gjorde gældende, at disse indsigelser skulle forkastes.

24 Retten besluttede i henhold til artikel 130 i Rettens procesreglement at træffe afgørelse om spørgsmålene om kompetence og om formaliteten vedrørende alle de påstande, der var nedlagt af sagsøgeren i første instans, før den behandlede sagens realitet.

25 Retten afviste i den appellerede dom delvist de af de sagsøgte fremførte indsigelser om formaliteten og om manglende kompetence.

26 Først og fremmest fastslog Retten, som det fremgår af den appellerede doms præmis 167, at den havde kompetence til at træffe afgørelse om den første påstand dels på grundlag af artikel 263 TEUF for så vidt angår anmodningen om kontrol af lovligheden af opsigelsesafgørelsen, som udgør en afgørelse, der er truffet af en enhed, som hører under Unionen og er oprettet i henhold til traktaterne, nemlig EU's særlige repræsentant i Bosnien-Hercegovina, dels på grundlag af artikel 268 TEUF for så vidt angår påstanden om økonomisk erstatning for den ikke-økonomiske skade og den økonomiske skade, der angiveligt er lidt som følge af nævnte afgørelse. Efter i den appellerede doms præmis 139 at have sidestillet den særlige repræsentant for EU i Bosnien-Hercegovina med et EU-organ, der havde truffet afgørelsen om opsigelse, konkluderede Retten i den appellerede doms præmis 167, at disse påstande kunne antages til realitetsbehandling, for så vidt som de vedrørte EUSR i Bosnien-Hercegovina, men måtte afvises, for så vidt som de angik Rådet, Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten.

27 Hvad derimod angik Robert Stockdales påstand om, at Retten skulle træffe afgørelse om, at han skulle genansættes ved EUSR i Bosnien-Hercegovina, fremgår det af den appellerede doms præmis 168, at Retten erklærede sig inkompetent, eftersom Unionens retsinstanser principielt ikke kan rette et påbud til en EU-institution eller et EU-organ, -kontor eller -agentur uden at gribe ind i den administrative myndigheds beføjelser.

28 Hvad dernæst angik den anden påstand afviste Retten i den appellerede doms præmis 169 denne i det hele på grund af manglende kompetence. Retten bemærkede nemlig for det første i denne doms præmis 84, at den ikke havde kompetence til at træffe afgørelse om den anmodning om påbud, der var rettet til EUSR i Bosnien-Hercegovina i dennes egenskab af arbejdsgiver for Robert Stockdale, med henblik på at ændre hans kontraktforhold med EUSR til en tidsubegrænset ansættelseskontrakt. Eftersom påstanden om, at Retten skulle fastslå, at de sagsøgte havde tilsidesat deres kontraktlige forpligtelser, for det andet ikke var fremsat til støtte for annullationspåstande eller til støtte for et krav om erstatning for en skade, fastslog Retten i denne doms præmis 85, at dette krav skulle anses for udelukkende at have til formål at få Retten til at tage stilling i form af en generel udtalelse eller principerklæring, hvilket ikke henhører under den kompetence, som Retten er tillagt i henhold til traktaterne.

29 Endelig fastslog Retten i den appellerede doms præmis 170, at den i henhold til artikel 268 TEUF havde kompetence til at træffe afgørelse om den tredje og den fjerde påstand om erstatning for den skade, som Robert Stockdale havde lidt som følge af den manglende vedtagelse af en klar vedtægt, som fandt anvendelse på ham. Som det fremgår af den appellerede doms præmis 162, skulle enhver eventuel ansvarspådragende passivitet i forbindelse med vedtagelsen af en generel ordning, der skulle finde anvendelse på kontraktansatte inden for FUSP i almindelighed eller specifikt inden for EUSR i Bosnien-Hercegovina, ifølge Retten tilregnes Rådet, og disse påstande kunne derfor antages til realitetsbehandling for så vidt angår sidstnævnte. I denne henseende bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 148, at det påhviler Rådet at udforme FUSP og at træffe de afgørelser, der er nødvendige for fastlæggelsen og iværksættelsen af denne politik på grundlag af de overordnede retningslinjer og de strategiske linjer, som Det Europæiske Råd har fastlagt. Vedtagelse af et regelsæt, der skal finde anvendelse på kontraktansatte, der ansættes inden for rammerne af FUSP, henhører, hvor det er relevant, ifølge Retten under gennemførelsen af sidstnævnte politik og dermed under Rådets kompetence.

Parternes påstande

Påstandene i hovedappellen

30 Kongeriget Spanien har nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves, for så vidt som EUSR i Bosnien-Hercegovina blev anset for at være sagsøgt i forhold til den første påstand, som sagsøgeren i første instans havde nedlagt i første instans.

– Det fastslås, at den første påstand kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår Rådet og skal afvises for så vidt angår EUSR i Bosnien-Hercegovina.

31 Robert Stockdale har nedlagt følgende påstande:

– Der gives medhold i den af Kongeriget Spanien iværksatte appel.

– De sagsøgte tilpligtes at betale omkostningerne i appelsagen.

32 Rådet har nedlagt følgende påstande:

– Appellen forkastes.

– Kongeriget Spanien tilpligtes at betale de omkostninger, som Rådet har afholdt i den foreliggende sag.

33 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Appellen forkastes.

– Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

34 EU-Udenrigstjenesten har nedlagt følgende påstande:

– Appellen afvises eller forkastes under alle omstændigheder som ugrundet.

– Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

35 EUSR i Bosnien-Hercegovina har nedlagt følgende påstande:

– Appellen afvises eller forkastes under alle omstændigheder som ugrundet.

– Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Påstandene i kontraappellen

36 Robert Stockdale har nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves delvist.

– Det fastslås, at den anden påstand (af kontraktmæssig karakter) om erstatning for overtrædelse af arbejdsgiverens forpligtelser kan antages til realitetsbehandling.

– Det fastslås, at den første og den anden påstand (af kontraktmæssig karakter) kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som de er rettet mod samtlige sagsøgte.

– Det fastslås, at lovgivningsinitiativet og lovgivningsproceduren fastsat i artikel 336 TEUF ikke anses for at være udelukket fra FUSP-området.

– Det fastslås, at den fjerde påstand (af ikke-kontraktmæssig karakter) også kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som den er rettet mod Kommissionen.

– De sagsøgte tilpligtes at betale sagsomkostningerne i den foreliggende sag, og sagen hjemvises til Retten.

37 Rådet har nedlagt følgende påstande:

– Kontraappellen afvises delvist og forkastes delvist som ugrundet.

– Robert Stockdale tilpligtes at betale de af Rådet afholdte omkostninger i den foreliggende sag.

38 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Kontraappellen afvises eller forkastes subsidiært som ugrundet.

– Robert Stockdale tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

39 EU-Udenrigstjenesten og EUSR i Bosnien-Hercegovina har nedlagt følgende påstande:

– Kontraappellen afvises, idet det er åbenbart, at den ikke kan realitetsbehandles, eller forkastes subsidiært som åbenbart ugrundet.

– Robert Stockdale tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Hovedappellen

40 I den foreliggende sag har Kongeriget Spanien i henhold til artikel 56, stk. 3, i statutten for Den Europæiske Unions iværksat appel ved Domstolen til prøvelse af den appellerede dom, hvorved Retten tog stilling til indsigelserne mod Rettens kompetence og til påstandene om afvisning, som de sagsøgte i første instans havde fremsat i forbindelse med det søgsmål, der var anlagt af Robert Stockdale, tidligere kontraktansat ved EUSR i Bosnien-Hercegovina, og som principalt vedrørte en påstand støttet på artikel 263 TEUF, 268 TEUF og 272 TEUF om, at det skulle fastslås, at opsigelsesafgørelsen var ulovlig, og at der skulle ydes økonomisk erstatning for det tab, der angiveligt var lidt som følge af denne afgørelse, om at sagsøgeren i første instans' kontraktforhold med EUSR i Bosnien-Hercegovina skulle ændres til en tidsubegrænset ansættelseskontrakt, og om, at de nævnte sagsøgte skulle tilpligtes at betale erstatning for den kontraktmæssige og ikke-kontraktmæssige skade, som han har lidt.

Parternes argumentation

41 Kongeriget Spanien har præciseret, at det på tidspunktet for afsigelsen af den appellerede dom havde anmodet om tilladelse til at intervenere i sagen for Retten til støtte for Robert Stockdales påstande, men at det endnu ikke havde fået tilladelse til at intervenere.

42 Til støtte for sin appel har Kongeriget Spanien fremsat to anbringender til anfægtelse af den appellerede dom, for så vidt som Retten fastslog, at EUSR i Bosnien-Hercegovina udgjorde et organ, der var retligt adskilt fra Rådet, og som skulle anses for at optræde som sagsøgt i forhold til den første påstand, som sagsøgeren i første instans havde nedlagt.

43 Robert Stockdale er af den opfattelse, at appellen skal tages til følge.

44 EU-Udenrigstjenesten og EUSR i Bosnien-Hercegovina har gjort gældende, at appellen skal afvises og under alle omstændigheder er ugrundet. Kommissionen er af den opfattelse, at appellen delvis skal afvises, delvis er ugrundet. Ifølge Rådet er appellen ugrundet.

Domstolens bemærkninger

45 I henhold til artikel 56, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol kan der alene iværksættes appel til Domstolen af afgørelser, hvorved den pågældende sags behandling ved Retten er blevet afsluttet, samt af afgørelser, der afgør en del af en sags realitet, eller hvorved der tages stilling til en formalitetsindsigelse vedrørende Rettens kompetence eller en påstand om afvisning af sagen. I henhold til denne statuts artikel 56, stk. 2, kan appel iværksættes af enhver part, som helt eller delvis ikke har fået medhold.

46 Nævnte statuts artikel 56, stk. 3, fastsætter, at undtagen i sager imellem Unionen og dennes ansatte kan appel ligeledes iværksættes af medlemsstater og EU-institutioner, der ikke har interveneret i den pågældende sag for Retten. I sådanne tilfælde har de pågældende medlemsstater eller institutioner den samme retsstilling som medlemsstater eller institutioner, der har interveneret i første instans.

47 Som generaladvokaten har anført i punkt 41-43 i forslaget til afgørelse, giver artikel 56, stk. 3, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol medlemsstaterne en særlig (eller udvidet) appelbeføjelse, som fraviger hovedreglen i denne artikel 56 stk. 2, hvorefter kun parter, som helt eller delvis ikke har fået medhold i deres påstande, og som således er interveneret for Retten, kan iværksætte appel til prøvelse af afgørelser, hvorved sagens behandling ved Retten afsluttes, og af afgørelser, hvorved der tages stilling til en formalitetsindsigelse vedrørende manglende kompetence eller afvisning af sagen.

48 Denne bestemmelse fastsætter imidlertid en begrænsning af denne udvidede ret, for så vidt som den bestemmer, at undtagen »i sager imellem Unionen og dennes ansatte« kan appel ligeledes iværksættes af medlemsstater og EU-institutioner, der ikke har interveneret i den pågældende sag for Retten (jf. analogt dom af 5.10.2000, Rådet mod Busacca m.fl., C-434/98 P, EU:C:2000:546, præmis 21).

49 I lyset af disse betragtninger skal det i den foreliggende sag undersøges, om den hovedappel, som Kongeriget Spanien har iværksat til prøvelse af den appellerede dom, skal anses for at være iværksat i en »sag imellem Unionen og dennes ansatte« og derfor ikke kan antages til realitetsbehandling i henhold til artikel 56, stk. 3, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol. I forbindelse med denne vurdering skal der ikke alene tages hensyn til selve ordlyden af den pågældende bestemmelse, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til formålene med den ordning, som den udgør en del af.

50 Hvad for det første angår ordlyden af artikel 56, stk. 3, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol bemærkes, at begrebet »sager imellem Unionen og dennes ansatte« er formuleret i generelle vendinger og ikke henviser til nogen af de retsmidler, der er fastsat i EUF-traktaten. Denne bestemmelse indeholder navnlig ingen henvisning til artikel 270 TEUF, hvormed der er indført et særligt retsmiddel i personalesager, der adskiller sig fra de almindelige retsmidler, såsom annullationssøgsmål, der reguleres af artikel 263 TEUF, og erstatningssøgsmål, der er reguleret ved artikel 268 TEUF, sammenholdt med artikel 340, stk. 2 og 3, TEUF.

51 Hvad for det andet angår den sammenhæng, som artikel 56, stk. 3, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol indgår i, skal det fremhæves, at denne statuts artikel 50a, stk. 1, bestemmer, at »Retten udøver i første instans de beføjelser til at træffe afgørelse om tvister mellem Unionen og

dens ansatte i henhold til artikel 270 [TEUF], herunder tvister mellem enhver institution eller ethvert organ, kontor eller agentur på den ene side og disses ansatte på den anden side, der er tillagt Den Europæiske Unions Domstol«.

52 Det følger heraf, at artikel 50a, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, som definerer omfanget af Rettens kompetence som retsinstans i tvister vedrørende EU-personalesager, ikke alene nævner tvister omfattet af artikel 270 TEUF, dvs. tvister, der henhører under vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union og ansættelsesvilkårene, men ligeledes alle »tvister mellem enhver institution eller ethvert organ, kontor eller agentur på den ene side og disses ansatte på den anden side, der er tillagt Den Europæiske Unions Domstol«. Denne bestemmelse kan derfor ikke fortolkes således, at den begrænser Rettens kompetence som retsinstans for EU-personalesager til tvister i henhold til artikel 270 TEUF.

53 Under disse omstændigheder kan det heller ikke lægges til grund, at artikel 56, stk. 3, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, idet den henviser til »sager imellem Unionen og dennes ansatte«, alene vedrører tvister i henhold til artikel 270 TEUF og ikke tvister, der er anlagt på grundlag af artikel 263 TEUF eller artikel 268 TEUF. Betydningen og rækkevidden af begrebet »tvister mellem Unionen og dens ansatte« og begrebet »sager imellem Unionen og dennes ansatte«, der fremgår af denne statuts artikel 50a, stk. 1, og dens artikel 56, stk. 3, kan nemlig ikke inden for samme retsakt variere afhængigt af den bestemmelse, hvori dette begreb indgår. Det skal i øvrigt bemærkes, at i artikel 270 TEUF afgrænses rækkevidden af dette begreb af sætningsleddet »med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i vedtægten for Unionens tjenestemænd«, således at det samme begreb nødvendigvis skal have en bredere rækkevidde, når det anvendes, uden at det er afgrænset ved en sådan begrænsning, således som det er tilfældet med nævnte statuts artikel 56, stk. 3. Det følger heraf, at den sammenhæng, hvori sidstnævnte bestemmelse indgår, ikke gør det muligt at fastslå, at den nævnte bestemmelses anvendelsesområde er begrænset til alene at omfatte tvister i henhold til artikel 270 TEUF.

54 I denne henseende skal det ligeledes bemærkes, at Domstolen for så vidt angår afgrænsningen af de retlige kompetencer og retsmidler, der er fastsat dels i artikel 270 TEUF, dels i artikel 263 TEUF og 268 TEUF, gentagne gange har fastslået, at artikel 270 TEUF tillægger Unionens retsinstanser materiel kompetence til at træffe afgørelse i tvister, der udspringer af det ansættelsesforhold, der knytter disse tjenestemænd eller øvrige ansatte til EU-institutionerne (jf. i denne retning dom af 10.9.2015, Fornyet prøvelse Missir Mamachi di Lusignano mod Kommissionen, C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, præmis 41, og af 5.5.2022, Kommissionen mod Missir Mamachi di Lusignano, C-54/20 P, EU:C:2022:349, præmis 41).

55 Det følger således af fast retspraksis, at Unionens retsinstanser har kompetence til at træffe afgørelse i enhver tvist mellem en tjenestemand eller en ansat og den EU-institution, som den pågældende er tilknyttet, selv hvis det drejer sig om et erstatningssøgsmål, når tvisten hidrører fra det ansættelsesforhold, som knytter den pågældende til institutionen (jf. i denne retning dom af 10.9.2015, Fornyet prøvelse Missir Mamachi di Lusignano mod Kommissionen, C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, præmis 38 og 42).

56 Unionens retsinstansers kompetence ratione materiae til at påkende tvister, der henhører under personalesager, udspringer nemlig af oprindelsen af den omhandlede tvist, som defineret i nærværende doms præmis 54, og ikke af retsgrundlaget for retten til erstatning som sådan (jf. analogt dom af 10.9.2015, Fornyet prøvelse Missir Mamachi di Lusignano mod Kommissionen, C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, præmis 50, og af 5.5.2022, Kommissionen mod Missir Mamachi di Lusignano, C-54/20 P, EU:C:2022:349, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

57 For det tredje bekræftes den fortolkning, der er anlagt i denne doms præmis 53, ligeledes af målet og formålet med den udelukkelse af personalesager, der er fastsat i artikel 56, stk. 3, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, idet denne udelukkelse bl.a. er baseret på den individuelle karakter af tvister vedrørende personaleforvaltning, som kun kan føre til annullation af individuelle afgørelser (jf. analogt dom af 5.10.2000, Rådet mod Busacca m.fl., C-434/98 P, EU:C:2000:546, præmis 23) eller til erstatning for personlige skader, som tjenestemænd eller andre ansatte ved Unionens institutioner og organer har lidt.

58 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 42 i forslaget til afgørelse, har den udvidede beføjelse, som denne bestemmelse tillægger institutionerne og medlemsstaterne, til formål at give privilegerede appellanter, i deres egenskab af »rettens vogtere«, mulighed for at indbringe sager for Domstolen for at bevare sammenhængen i retspraksis, selv når parterne i sagen for Retten accepterer den dom, som Retten har afsagt. Da tvister vedrørende personaleforvaltning, som det er blevet påpeget i denne doms foregående præmis, har individuel karakter, vil et eventuelt søgsmål fra en institution eller en medlemsstat ikke henhøre under dette samme formål. Lovgiver har således udtrykkeligt givet afkald på at sikre forfølgelsen af dette formål ved ikke at indrømme institutionerne og medlemsstaterne denne udvidede beføjelse, hvorved deres søgsmålsmuligheder begrænses til dem, der er fastsat i nævnte statuts artikel 56, stk. 2.

59 Hvad angår tvister af samme art, der vedrører spørgsmål af individuel karakter, er der ingen grund til, at staterne eller EU-institutionerne skulle have en udvidet ret til at iværksætte appel i henhold til artikel 56, stk. 3, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og herved intervenere i tvister vedrørende kontraktansatte inden for FUSP såsom den i den foreliggende sag omhandlede tvist, når de ikke er tillagt denne ret i forbindelse med tvister, der involverer tjenestemænd eller øvrige ansatte i Unionen, der handler på grundlag af artikel 270 TEUF.

60 Dette gælder så meget desto mere, som artikel 56, stk. 3, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, for så vidt som den indfører en undtagelse til hovedreglen i denne artikels stk. 2, hvorefter det kun er de parter, der har interveneret i den pågældende sag for Retten, der kan iværksætte appel af Rettens afgørelser, ikke kan fortolkes udvidende.

61 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at den foreliggende tvist – ikke alene derved at den vedrører et spørgsmål om, hvorvidt opsigelsesafgørelsen er ulovlig, men ligeledes tilsigter at opnå økonomisk erstatning for de tab, der angiveligt er lidt som følge af denne afgørelse, en ændring af kontraktforholdet til en tidsubegrænset ansættelseskontrakt og erstatning for skader i og uden for kontraktforhold – udspringer af det ansættelsesforhold, der knytter Robert Stockdale til EUSR i Bosnien-Hercegovina.

62 Det skal derfor fastslås, at hele den foreliggende tvist udspringer af dette ansættelsesforhold, idet den både for så vidt angår lovligheden af opsigelsen af den omtvistede ansættelseskontrakt og den økonomiske erstatning for det tab, der angiveligt er lidt som følge af denne opsigelse, kan foranledige Unionens retsinstanser til at foretage vurderinger vedrørende det nævnte ansættelsesforhold.

63 I øvrigt er det i den foreliggende sag åbenbart, at Robert Stockdales påstande, der er støttet på artikel 263 TEUF, 268 TEUF og 272 TEUF, vedrører en afgørelse af individuel karakter.

64 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at den foreliggende tvist skal anses for at være »en sag imellem Unionen og dennes ansatte« som omhandlet i artikel 56, stk. 3, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol.

65 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af det argument, som Rådet, Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten har fremført som svar på Domstolens spørgsmål til skriftlig besvarelse, hvorefter den foreliggende tvist ikke blot og udelukkende kan sidestilles med en sag »imellem Unionen og dennes ansatte« som omhandlet i artikel 56, stk. 3, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, eftersom dens genstand rækker ud over denne definition og ligeledes vedrører institutionelle aspekter. Hverken en ordlydsfortolkning eller en teleologisk fortolkning af denne bestemmelse gør det nemlig muligt at lade rækkevidden af fortolkningen af den undtagelse vedrørende »sager imellem Unionen og dennes ansatte«, der er fastsat i denne bestemmelse, afhænge af arten af de retlige spørgsmål, der er rejst i forbindelse med den omhandlede tvist.

66 Følgelig skal den af Kongeriget Spanien iværksatte appel afvises.

Om kontraappellen

Parternes argumenter

67 Til støtte for kontraappellen har Robert Stockdale gentaget de fire påstande, der er nedlagt i den appellerede dom, uden dog at præcisere anbringenderne til støtte herfor.

68 Inden for rammerne af argumentationen vedrørende den første påstand har Robert Stockdale gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 4 og 6 i afgørelse 2019/1340, sammenholdt med artikel 28, stk. 1, TEU og artikel 33 TEU, for så vidt som den anså EUSR i Bosnien-Hercegovina for at være en FUSP-enhed, der kunne optræde som part i en retssag, og for at være den eneste sagsøgte, der var forpligtet til at forholde sig til den første påstand. Ifølge Robert Stockdale kan Unionens særlige repræsentanter hverken sidestilles med institutioner eller med enheder med juridisk personlighed, og de kan derfor ikke med rette betegnes som »EU-organer kontorer eller agenturer« eller behandles på samme måde som andre FUSP-enheder, der i det mindste anses for at have partsevne.

69 Hvad angår den anden påstand har Robert Stockdale navnlig anfægtet Rettens vurdering, hvorefter denne påstand vedrørte dels en konstatering, der havde en deklaratorisk karakter, dels et påbud, der blev afvist med den begrundelse, at Retten ikke havde kompetence til at træffe afgørelse herom. Ifølge Robert Stockdale burde Retten have fastslået, at de erstatningskrav, der fulgte af de kontraktmæssige tilsidesættelser, der var gjort gældende inden for rammerne af denne påstand, kunne antages til realitetsbehandling i henhold til artikel 268 TEUF.

70 Hvad angår den tredje påstand har Robert Stockdale rejst tvivl om Rettens analyse af den ordning, der finder anvendelse på internationalt kontraktansat personale rekrutteret af EUSR i Bosnien-Hercegovina, og som efter hans opfattelse burde være blevet vedtaget på grundlag af artikel 336 TEUF.

71 Hvad angår den fjerde påstand har han anfægtet Rettens analyse vedrørende påstanden om, at institutionerne dømmes på grundlag af Unionens ansvar uden for kontraktforhold.

72 Kommissionen, EU-Udenrigstjenesten og EUSR i Bosnien-Hercegovina er af den opfattelse, at kontraappellen skal afvises, og at den under alle omstændigheder er ugrundet. Rådet er af den opfattelse, at kontraappellen delvis skal afvises, delvis er ugrundet.

Domstolens bemærkninger

73 I henhold til artikel 176 og artikel 178, stk. 1 og 3, i Domstolens procesreglement kan de parter i den pågældende sag for Retten, som har en interesse i, at appellen tages til følge, eller at den afvises eller forkastes, iværksætte kontraappel ved et særskilt dokument, som skal være forskelligt fra svarskriftet, og hvis påstande tilsigter hel eller delvis ophævelse af Rettens afgørelse på grundlag af retlige anbringender og argumenter, der adskiller sig fra dem, der er påberåbt i svarskriftet.

74 I den foreliggende sag har Robert Stockdale, i modsætning til hvad Kommissionen og EUSR i Bosnien-Hercegovina har gjort gældende i svarskriftet til kontraappellen, sammen med sit svarskrift, der fulgte efter meddelelsen om den af Kongeriget Spanien iværksatte appel, iværksat kontraappel ved særskilt dokument.

75 I henhold til artikel 178, stk. 3, i Domstolens procesreglement skal de retlige argumenter, der er anført til støtte for kontraappellen, imidlertid præcist angive, hvilke præmisser i Rettens afgørelse der anfægtes.

76 Ifølge fast retspraksis skal en appel, herunder en kontraappel, præcist angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand. Selv om en appel i denne henseende gør det muligt at identificere det element, der anfægtes i den appellerede dom, skal en appel, hvori den fremførte argumentation ikke er tilstrækkelig klar og præcis til, at Domstolen kan udøve sin legalitetskontrol, afvises. Når de væsentlige elementer, som et anbringende er støttet på, ikke fremgår på en tilstrækkelig sammenhængende og forståelig måde af et appelskrift, der er formuleret uklart og tvetydigt, er Domstolen nemlig ikke i stand til at udøve sin legalitetskontrol, da den i så fald ville træffe afgørelse ultra petita (jf. i denne retning dom af 29.9.2011, Arkema mod Kommissionen, C-520/09 P, EU:C:2011:619, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis, og af 23.3.2023, PV mod Kommissionen, C-640/20 P, EU:C:2023:232, præmis 200 og den deri nævnte retspraksis).

77 Argumenter, der blot gentager eller ordret gengiver de argumenter, der blev fremført for Retten, uden at angive den retlige fejl, som Retten skulle have begået ved at forkaste dem, kan ligeledes ikke antages til realitetsbehandling. En sådan appel opfylder ikke de krav til begrundelse, der følger af bestemmelserne i artikel 256 TEUF, artikel 58, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 168, stk. 1, litra d), i Domstolens procesreglement. En sådan appel har i realiteten kun til formål at opnå, at de i stævningen for Retten fremsatte påstande pådømmes endnu en gang, hvilket ligger uden for Domstolens kompetence (jf. i denne retning dom af 3.3.2022, WV mod EU-Udenrigstjenesten, C-171/20 P, EU:C:2022:154, præmis 876 og den deri nævnte retspraksis).

78 Det må konstateres, at den argumentation, der er fremført til støtte for den foreliggende kontraappel, ikke opfylder de krav, der er nævnt i denne doms præmis 76 og 77, hvilket forhindrer Domstolen i at udøve dens legalitetskontrol.

79 Som de sagsøgte med rette har fremhævet, identificerer mange af de argumenter, der er fremført til støtte for kontraappellen, nemlig ikke de præmisser i den appellerede dom, hvis lovlighed anfægtes, men er formuleret i meget generelle vendinger og begrænser sig til at gentage de argumenter, der blev fremført i første instans, eller til at kritisere de standpunkter, som de sagsøgte i første instans indtog, hvilket er i strid med artikel 178, stk. 3, i Domstolens procesreglement. De øvrige argumenter er uklare, for så vidt som de ikke indeholder konklusioner eller ikke gør det muligt at angive de punkter i den appellerede dom, hvori Retten begik en retlig fejl.

80 Dette gælder navnlig for så vidt angår den indledende redegørelse og argumentationen vedrørende den første påstand, som til dels er uklare og delvist uden relevans for appellen, for så vidt som de begrænser sig til at bestride de synspunkter, som andre parter har givet udtryk for under sagen i første instans, og til at gentage de argumenter, som allerede er fremført for Retten, uden præcist at angive den retlige fejl, som Retten skulle have begået ved at forkaste dem. Idet Robert Stockdale blot generelt har påberåbt sig, at Den Europæiske Unions særlige repræsentanter ikke har status som juridisk person, har han desuden ikke opfyldt kravet om en tilstrækkelig præcis angivelse af de væsentlige elementer, der skal godtgøre, at Retten foretog en fejlagtig fortolkning af artikel 4 og 6 i afgørelse 2019/1340, sammenholdt med artikel 28, stk. 1, TEU og artikel 6 TEU, for så vidt som den fastslog, at EUSR i Bosnien-Hercegovina skulle anses for en selvstændig enhed, der kan optræde som part i en retssag, og for at være den sagsøgte, der skulle forholde sig til den første påstand.

81 Hvad angår de betragtninger, der er fremført inden for rammerne af den anden påstand, skal det ligeledes fastslås, at Robert Stockdale ikke tilstrækkeligt præcist har redegjort for de væsentlige elementer til at kunne opfylde de krav, der er nævnt i denne doms præmis 76.

82 Det samme gør sig gældende for så vidt angår alle de argumenter, der henhører under den tredje og den fjerde påstand, og med hensyn til hvilke Robert Stockdale heller ikke har præciseret, hvilke præmisser i den appellerede dom han ønsker at anfægte.

83 Henset til ovenstående betragtninger opfylder kontraappellen ikke kravene i artikel 178, stk. 3, i Domstolens procesreglement og skal følgelig afvises.

Sagsomkostninger

84 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

85 Da Kongeriget Spanien har tabt hovedappellen, og Rådet, Kommissionen, EU-Udenrigstjenesten og EUSR i Bosnien-Hercegovina har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagsomkostningerne, bør det pålægges sidstnævnte at betale sagsomkostningerne i forbindelse med hovedappellen.

86 Da Robert Stockdale har tabt kontraappellen, og Rådet, Kommissionen, EU-Udenrigstjenesten og EUSR i Bosnien-Hercegovina har nedlagt påstand om, at Robert Stockdale tilpligtes at betale sagsomkostningerne, bør det pålægges ham at betale sagsomkostningerne i forbindelse med kontraappellen.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) Hovedappellen iværksat af Kongeriget Spanien afvises.

2) Robert Stockdales kontraappel afvises.

3) Kongeriget Spanien betaler sagsomkostningerne i forbindelse med hovedappellen.

4) Robert Stockdale betaler omkostningerne i forbindelse med kontraappellen.

Underskrifter