

ARREST VAN HET GERECHT (Derde Kamer)
3 april 1990 *

In zaak T-135/89,

F. Pfloeschner, ambtenaar van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, wonende te Brussel, vertegenwoordigd door G. Vandersanden, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij A. Schmitt, advocaat aldaar, 62, avenue Guillaume,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J. Griesmar als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van een nota van het hoofd van de gespecialiseerde dienst Pensioenen, houdende mededeling aan verzoeker van de voorlopige berekening van het pensioen dat hem vanaf 1 september 1990 zou worden uitbetaald, voor zover de op verzoekers pensioen toepasselijke aanpassingscoëfficiënt op 100 zou worden bepaald indien verzoeker in Zwitserland zou gaan wonen,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde Kamer),

samengesteld als volgt: A. Saggio, kamerpresident, Chr. Yeraris en K. Lenaerts, rechters,

griffier: H. Jung

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 21 februari 1990,

het navolgende

* Procestaal: Frans.

Arrest

Feiten en procesverloop

1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 18 september 1989, heeft F. Pfloeschner beroep ingesteld tot nietigverklaring van een nota van 16 januari 1989 van het hoofd van de gespecialiseerde dienst Pensioenen, waarbij hem de voorlopige berekening werd meegedeeld van het pensioen dat hem vanaf 1 september 1990 zou worden uitbetaald, voor zover de op het pensioen toepasselijke aanpassingscoëfficiënt op 100 zou worden bepaald indien verzoeker in Zwitserland zou gaan wonen.

2 Bij op 27 oktober 1989 ter griffie van het Hof ingekomen akte heeft de Commissie een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen krachtens artikel 91, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, dat van overeenkomstige toepassing is op de procedure voor het Gerecht, met het verzoek aan het Hof, op deze exceptie te beslissen zonder op de zaak ten gronde in te gaan. Zij concludeert voorts tot verwijzing van verzoeker in de kosten.

3 De feiten liggen als volgt. In 1958 werd verzoeker, die de Zwitserse nationaliteit bezit, in afwijking van de nationaliteitsclausule (artikel 28, sub a, Ambtenarenstatuut) als ambtenaar aangesteld. Op 11 februari 1988 zond het hoofd van de gespecialiseerde dienst Pensioenen van de Commissie, de heer Caston, verzoeker — op diens mondeling verzoek — een voorlopige berekening van zijn pensioen per 1 september 1990, op de leeftijd van 62 jaar en een maand, vastgesteld op basis van de maximumbijdrage. Op die berekening, die neerkwam op een netto-pensioen van ongeveer 263 000 BFR, was de aanpassingscoëfficiënt van 145,4 toegepast die destijds gold zowel voor het pensioen van pensioengerechtigden die hun woonplaats in Zwitserland hadden, als voor de bezoldiging van ambtenaren die in dat land tewerkgesteld waren. Op 18 juli 1988 werd die aanpassingscoëfficiënt voor pensioenen aanzienlijk verlaagd bij verordening (EGKS, EEG, Euratom) nr. 2175/88 van de Raad tot vaststelling van de aanpassingscoëfficiënten die van toepassing zijn in derde landen (hierna: verordening nr. 2175/88), waarvan artikel 3 bepaalt dat „de aanpassingscoëfficiënt die van toepassing is op het pensioen van een pensioengerechtigde die zijn woonplaats kiest in een derde land, gelijk is aan 100” (PB 1988, L 191, blz. 1).

4 Op 13 september 1988 diende verzoeker krachtens artikel 90, lid 2, Ambtenarenstatuut een klacht in tegen voornoemde verordening — meer bepaald tegen „de

verlaging van het toekomstige nettopensioen als gevolg van de opheffing van de aanpassingscoëfficiënt voor pensioengerechtigden die in een derde land gaan wonen” —, waarin hij stelde dat die verordening onwettig was wegens schending van het vertrouwensbeginsel en het beginsel van gelijke behandeling van alle ambtenaren (klacht 190/88). Op 22 maart 1988 wees de Commissie die klacht af op grond dat de aanpassingscoëfficiënt van toepassing op het pensioen van in een derde land gevestigde gewezen ambtenaren ten tijde van verzoekers indiensttreding gelijk was aan 100. Voorts verwees zij naar de statutaire aard van de rechtsbetrekking tussen de ambtenaar en de administratie en naar de omstandigheid, dat de bestreden verordening aanknoopte bij de woonplaats en niet bij de nationaliteit. In dit besluit werd verzoeker er tevens op gewezen, dat ieder beroep in rechte van een ambtenaar tegen een verordening op het gebied van het Ambtenarenstatuut niet-ontvankelijk was.

- 5 Daarnaast verzocht verzoeker om een herberekening van het pensioen dat hem per 1 september 1990 zou worden uitbetaald volgens de nieuwe regeling. Bij brief van 16 januari 1989 zond Caston verzoeker „de voorlopige berekening van zijn pensioen... onder voorbehoud van de definitieve vaststelling van zijn pensioen op het moment van zijn pensionering”. Deze nieuwe berekening van de administratie was uitgevoerd op basis van verordening nr. 2175/88, dat wil zeggen met toepassing van een aanpassingscoëfficiënt van slechts 100. Zij kwam neer op een nettopensioen van 182 000 BFR, een verschil derhalve van meer dan 81 000 BFR per maand ten nadele van verzoeker. Deze diende daarop op 24 februari 1989 een nieuwe klacht in, ditmaal tegen de „uit [voornoemde] brief... voortvloeiende berekening van zijn toekomstig pensioen” (klacht 91/89), met het betoog dat die nieuwe berekening was uitgevoerd op basis van voornoemde verordening, waarvan hij de wettigheid bestreed op de reeds in klacht 190/88 aangevoerde gronden.
- 6 Na het stilzwijgend genomen besluit tot afwijzing van deze tweede klacht, voortvloeiend uit de niet-beantwoording daarvan door de Commissie binnen de termijn van artikel 90, lid 2, van het Statuut, heeft verzoeker op 18 september 1989 het onderhavige beroep ingesteld, dat strekt tot nietigverklaring „van het besluit van de Commissie van 16 januari 1989 houdende berekening van verzoekers pensioen, voor zover de op verzoekers pensioen toepasselijke aanpassingscoëfficiënt op 100 wordt bepaald indien hij in Zwitserland gaat wonen”. Behalve op de in zijn klacht aangevoerde middelen (schending van het vertrouwensbeginsel en van het beginsel van gelijke behandeling) beroept verzoeker zich op onbevoegdheid van de Raad tot vaststelling van voornoemde verordening nr. 2175/88, alsmede op schending van het estoppel-beginsel en van het beginsel van goed beheer en bestuur.

- 7 De Commissie heeft een exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep in al zijn onderdelen opgeworpen. Daarnaast heeft zij geconcludeerd tot niet-ontvankelijkheid van de hiervoor genoemde drie nieuwe middelen, stellende dat deze met geen van de in de klacht aangevoerde grieven overeenkomen.
- 8 Bij beschikking van 15 november 1989 heeft het Hof krachtens artikel 14 van het besluit van de Raad van 24 oktober 1988 tot instelling van een Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen de zaak naar het Gerecht verwezen. Verzoeker heeft opmerkingen ingediend, strekkende tot verwerping van de excepties van niet-ontvankelijkheid. Het Gerecht (Derde Kamer) heeft, op rapport van de rechter-rapporteur, overeenkomstig artikel 91, paragraaf 3, van het Reglement voor de procesvoering besloten, zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

Ontvankelijkheid

- 9 De Commissie stelt dat het beroep, gelet op de aard van de bestreden behandeling, in al zijn onderdelen niet-ontvankelijk is. Zij wijst daartoe met name op het arrest van 10 december 1969 (zaak 32/68, Grasselli, Jurispr. 1969, blz. 505), waarin het Hof een beroep tegen een „verklarend overzicht” van betrokkene eventuele pensioenen niet-ontvankelijk verklaarde. De bestreden brief zou enkel administratieve inlichtingen bevatten over het voornemen van de administratie om verzoekers geldelijke aanspraken, indien hij te zijner tijd zou worden gepensioneerd, volgens bepaalde modaliteiten te berekenen. Het zou daarbij dus niet gaan om een „besluit” dat rechtsgevolgen teweegbrengt. De nota van het afdelingshoofd zou derhalve geen bezwarende handeling zijn en bijgevolg niet vatbaar zijn voor beroep. De Commissie betoogt inzonderheid, dat verzoeker zich niet kan beroepen op het arrest van 1 februari 1979 (zaak 17/78, Deshormes, Jurispr. 1979, blz. 189, r. o. 9 tot en met 13), waarin het Hof erkende, dat een ambtenaar in actieve dienst een „rechtmatig, reeds bestaand en actueel” belang heeft om de grondslag voor de toekomstige berekening van zijn pensioen in rechte te betwisten. Anders dan in de zaak-Deshormes, zou de in casu bestreden handeling geen besluit vormen. Zij zou noch een ambtshalve genomen besluit zijn noch een uitdrukkelijk afwijzend besluit van een verzoek in de zin van artikel 90, lid 1, maar verzoeker zijn toegezonden op een eenvoudig verzoek om inlichtingen. Tot staving van dit standpunt merkt de Commissie op, dat artikel 40 van bijlage VIII bij het Statuut

in elk geval in de wég staat aan een besluit waarbij het pensioen van een nog niet gepensioneerd ambtenaar vooraf wordt berekend.

- 10 Verzoeker is daarentegen van oordeel, dat de door het hoofd van de gespecialiseerde dienst, Caston, getekende brief voor hem bezwarend is. Daar die brief uitging van een „ervaren en deskundig gezag”, zou het hier niet gaan om een „eenvoudige ‚inlichting’” in de zin van het arrest van 10 december 1969 (Grasselli, reeds aangehaald), maar om een „individuele beslissing” jegens hem. Er wordt immers in vermeld, dat de aanpassingscoëfficiënt voor het pensioen dat hij zal ontvangen indien hij op 1 september 1990 wordt gepensioneerd, krachtens verordening nr. 2175/88 zal worden verlaagd tot 100. Verzoeker trekt een vergelijking met salarisafrekeningen — die bezwarende handelingen vormen wanneer zij een aanvechtbare wijziging bevatten — ten betoge, dat de litigieuze brief „de elementen van een individueel bezwarend besluit” bevat, daar hij verzoeker een aanpassing ontnemt waarop hij voorheen recht had volgens een eerste voorlopige berekening die een jaar eerder door hetzelfde diensthoofd was gemaakt. Dit lag anders, aldus verzoeker, in de zaak Grasselli, waarin de ambtenaar voor het overige kon kiezen, welke regeling op de berekening van zijn pensioen zou worden toegepast. Verzoeker betoogt voorts, dat de litigieuze brief een besluit vormt en dat voornoemd arrest-Deshormes derhalve op hem van toepassing is, ongeacht of vooraf een verzoek in de zin van artikel 90, lid 1, Ambtenarenstatuut is ingediend. Bijgevolg zou een ambtenaar het bedrag van het hem in de nabije toekomst te betalen pensioen in rechte kunnen betwisten, zonder dat de administratie een dergelijk verzoek heeft afgewezen. Niettemin, aldus verzoeker, moet in casu zijn mondelinge verzoek aan Caston om een „herberekening van het pensioen dat hem vanaf 1 september 1990 zou worden uitbetaald volgens de nieuwe regeling”, als een verzoek in de zin van voornoemd artikel worden beschouwd.
- 11 Om te beginnen moet worden opgemerkt, dat volgens artikel 91, lid 1, Ambtenarenstatuut elk geschil tussen de Gemeenschappen en een van de in dit Statuut bedoelde personen, dat betrekking heeft op de wettigheid van een handeling waardoor deze persoon zich bezwaard acht, aan het Hof van Justitie kan worden voorgelegd. Volgens vaste rechtspraak omvat het begrip bezwarende handeling iedere handeling die voor een bepaalde rechtspositie rechtstreeks gevolgen kan hebben (arresten van 1 juli 1964, zaak 26/63, Pistoij, Jurispr. 1964, blz. 705; 1 juli 1964, zaak 78/64, Huber, Jurispr. 1964, blz. 757; 6 februari 1973, zaak 56/72, Goeth, Jurispr. 1973, blz. 181, r. o. 8 tot en met 10; 11 juli 1974, gevoegde zaken 177/73 en 5/74, Reinartz, Jurispr. 1974, blz. 819). Om het rechtskarakter van de bestreden handeling te bepalen, moeten bijgevolg de wezenlijke kenmerken ervan worden onderzocht.

- 12 De brief aan verzoeker van 16 januari 1989 van het hoofd van de gespecialiseerde dienst Pensioenen van het directoraat-generaal personeel en administratie van de Commissie bevat een groot aantal elementen op grond waarvan hij moet worden beschouwd als een handeling zonder besluitkarakter. De eerste alinea van die brief bevat de duidelijke verklaring, dat het doel ervan is, verzoeker een „voorlopige berekening [te geven] van het pensioen dat hem vanaf 1 september 1990 zou worden uitbetaald”. Gezien het gebruik van de term „voorlopig”, die doelt op de berekening, dat wil zeggen de inhoud van de hele brief, ligt het voor de hand dat de administratie reeds aan het begin van de brief duidelijk heeft willen maken dat het niet ging om een definitief standpunt, maar om simpele informatie over het toekomstige pensioenbedrag. Dit vindt bevestiging in de tweede alinea van de brief, waarin wordt verklaard dat de overgelegde berekening „is uitgevoerd op basis van de thans geldende statutaire bepalingen en onder voorbehoud van de definitieve vaststelling [van verzoekers rechten] op het moment van zijn pensionering”. Het is dan ook zonder meer duidelijk, dat de betrokken diensten ondubbelzinnig te verstaan wensten te geven, dat de gegevens die zij verzoeker meedeelden, in geen geval konden worden uitgelegd als een stellingname van de administratie, dat wil zeggen als een besluit dat als zodanig vatbaar was voor administratief beroep en beroep in rechte.
- 13 Daar komt nog bij, dat de litigieuze brief klaarblijkelijk was opgesteld volgens een vast model, ten einde bij de betrokkene niet de waan te wekken dat het om een echte stellingname ging. Dat het om een standaardbrief ging, blijkt ook uit het feit dat de brief van 16 januari 1989 precies dezelfde formuleringen bevatte als die welke op 11 november 1988 aan verzoeker was gezonden. Beide brieven hebben dezelfde opbouw en zijn in precies dezelfde termen gesteld.
- 14 Blijkens dit onderzoek van de litigieuze brief bevatte deze dus enkel administratieve inlichtingen. Dienaangaande moet worden herinnerd aan de vaste rechtspraak van het Hof, volgens welke zuiver informatieve handelingen of ter informatie overgelegde berekeningen geen vaststelling kunnen inhouden van rechten die de betrokkenen aan een bepaalde rechtssituatie ontleen (arresten van 10 december 1969, Grasselli, reeds aangehaald, r. o. 5; 28 mei 1970, gevoegde zaken 19/69, 20/69, 25/69 en 30/69, Richez-Parise, Jurispr. 1970, blz. 325, r. o. 19; 9 juli 1970, zaak 23/69, Fiehn, Jurispr. 1970, blz. 547, r. o. 11; 1 februari 1979, Deshormes, reeds aangehaald, r. o. 23 en 24).

- 15 Op grond van die beginselen moet derhalve worden vastgesteld, dat de brief van 16 januari 1989 geen bezwarende handeling vormt en bijgevolg niet vatbaar is voor beroep.
- 16 Tot staving van zijn beroep voert verzoeker nog aan, dat die brief in ieder geval moet worden beschouwd als een besluit dat de Commissie heeft genomen op zijn verzoek om een „herberekening van het pensioen dat hem vanaf 1 september 1990 zou worden uitbetaald volgens de nieuwe regeling”. Verzoeker stelt, dat verzoek telefonisch te hebben gericht tot het hoofd van de afdeling Pensioenen. Dit argument kan niet worden aanvaard. Een telefonisch verzoek, dat kennelijk strekt tot verkrijging van loutere informatie — op een gebied bovendien waar verzoeken om informatie zeer vaak voorkomen —, kan moeilijk worden beschouwd als een formeel verzoek ter verkrijging van een besluit van de Commissie in de zin van artikel 90, lid 1, Ambtenarenstatuut. Zowel de vorm (telefonisch) als het onderwerp van het verzoek om informatie gaven de Commissie reden om aan te nemen, dat het de ambtenaar te doen was om informatie en niet om een besluit.
- 17 In dit verband moet worden opgemerkt, dat voornoemd artikel 90, lid 1, in een precontentieuze procedure voorziet ten einde een stellingname in de vorm van een besluit van de administratie uit te lokken. Deze procedure is niet alleen voorzien in het belang van de administratie — die zonder enige twijfel in staat moet worden gesteld, de inhoud van het verzoek van de ambtenaar vast te stellen en, in voorkomend geval, aan zijn verzoek gevolg te geven en daarmee voortzetting van de precontentieuze procedure en de gerechtelijke procedure te vermijden —, maar ook in het belang van de ambtenaar. Deze moet uit de inhoud van de handeling van de administratie kunnen afleiden, of het gaat om een besluit of om loutere informatie.
- 18 Uit het voorgaande volgt, dat de bestreden handeling niet kan worden beschouwd als een bezarend besluit.
- 19 Bijgevolg behoeft niet te worden ingegaan op de overige argumenten die de Commissie aanvoert ten betoge dat het beroep niet-ontvankelijk is.

20 Mitsdien moet het beroep niet-ontvankelijk worden verklaard.

Kosten

21 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Volgens artikel 70 van dat Reglement blijven echter de kosten door de instelling ter zake van beroepen van personeelsleden der Gemeenschappen gemaakt, te haren laste.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde Kamer),

rechtdoende:

- 1) Verklaart het beroep niet-ontvankelijk.
- 2) Verstaat dat elk der partijen de eigen kosten zal dragen.

Saggio

Yeraris

Lenaerts

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 3 april 1990.

De griffier

H. Jung

De president van de Derde Kamer

A. Saggio