

RETTENS DOM (Tredje Afdeling)
3. april 1990 *

I sag T-135/89,

Fred Pfloeschner, tjenestemand ved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Bruxelles, ved advokat G. Vandersanden, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat A. Schmitt, 62, avenue Guillaume,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent J. Griesmar som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremliis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om, at en skrivelse fra chefen for den særlige tjenestegren »pensioner«, som indeholdt en »foreløbig fastsættelse af sagsøgerens pensionsrettigheder«, annulleres, idet den på sagsøgerens pension anvendelige justeringskoefficient herved fastsattes til 100, såfremt han tog bopæl i Schweiz fra den 1. september 1990,

har

RET TEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden A. Saggio, dommerne C. Yeraris og K. Lenaerts,

justitssekretær: H. Jung

på grundlag af skriftvekslingen og efter mundtlig forhandling den 21. februar 1990,

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

Dom

Faktiske omstændigheder

- 1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 18. september 1989, har Fred Pfloeschner anlagt sag med påstand om annullation af en skrivelse af 16. januar 1989 fra chefen for den særlige tjenestegren »pensioner«, som indeholdt en »foreløbig fastsættelse af sagsøgerens pensionsrettigheder«, idet den på sagsøgerens pension anvendelige justeringskoefficient herved fastsattes til 100, såfremt han tog bopæl i Schweiz fra den 1. september 1990.
- 2 Ved procesdokument, indgået til Domstolen den 27. oktober 1989, har Kommissionen rejst en formalitetsindsigelse, jfr. artikel 91, stk. 1, i Domstolens procesreglement, der finder tilsvarende anvendelse for Retten, og begæret, at Domstolen tager stilling til indsigelsen uden at indlede behandlingen af realitetsspørgsmålet. Kommissionen har yderligere nedlagt påstand om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 3 De faktiske omstændigheder er følgende. I 1958 blev sagsøgeren, der er schweizisk statsborger, udnævnt til tjenestemand ved Kommissionen ved anvendelse af undtagelsesbestemmelsen vedrørende nationalitet [tjenestemandsvedtægtens artikel 28, litra a)]. Den 11. februar 1988 tilsendte chefen for den særlige tjenestegren »pensioner« ved Kommissionen, Caston, Pfloeschner — på dennes mundtlige anmodning — en foreløbig fastsættelse af dennes pensionsrettigheder pr. 1. september 1990, på hvilket tidspunkt han ville have opnået en alder af 62 år og en måned. Fastsættelsen heraf var beregnet på grundlag af den højeste sats. Ifølge skrivelsen havde Pfloeschner ret til en nettopension på ca. 263 000 BFR ved anvendelse af en justeringskoefficient på 145,4, der på det pågældende tidspunkt gjaldt for såvel pension til pensionsberettigede med bopæl i Schweiz som for løn til tjenestemænd, som gjorde tjeneste samme sted. Den 18. juli 1988 blev justeringskoefficienten imidlertid stærkt nedsat, for så vidt angår pensioner, jfr. Rådets forordning (EKSF, EØF, EURATOM) nr. 2175/88 om fastsættelse af de justeringskoefficienter, der finder anvendelse i tredjelande (EFT L 191, s. 1), der i artikel 3 bestemmer, at der »anvendes en justeringskoefficient på 100 for pensionen, når den pensionsberettigede tager bopæl i et tredjeland.«
- 4 Sagsøgeren indbragte derfor den 13. september 1988 — i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 90, stk. 2 — en klage over ovennævnte forordning, nær-

mere bestemt over »nedsættelsen af den fremtidige nettopension som følge af ophævelsen af justeringskoefficienten for pensionsberettigede, der tager bopæl i et tredjeland«. Han anførte heri, at forordningen var retsstridig, da Rådet ved udstedelsen heraf havde tilsidesat princippet om den berettigede forventning og det for tjenestemænd gældende lighedsprincip (klage nr. 190/88). Den 22. marts 1988 afviste Kommissionen klagen under henvisning til, at justeringskoefficienten for pensioner, der på sagsøgerens ansættelsestidspunkt udbetaltes til tidligere tjenestemænd med bopæl i et tredjeland, var 100. Kommissionen henviste også til karakteren af retsforholdet mellem tjenestemanden og administrationen og endelig til, at den anfægtede forordning som kriterium anvender bopæl og ikke nationalitet. I afgørelsen gjorde Kommissionen ligeledes sagsøgeren opmærksom på, at en sag anlagt af en tjenestemand til prøvelse af en forordning vedrørende tjenestemandsvedtægten ikke kan antages til realitetsbehandling.

- 5 Sagsøgeren anmodede yderligere om en berigtiget beregning af sine pensionsrettigheder pr. 1. september 1990 på grundlag af de nye regler. Efter denne anmodning fremsendte Caston ved skrivelse af 16. januar 1989 en »foreløbig fastsættelse af sagsøgerens pensionsrettigheder ... med forbehold af den endelige fastsættelse af disse rettigheder på fratrædelsestidspunktet.« Denne nye fastsættelse blev udarbejdet af administrationen på grundlag af forordning nr. 2175/88, dvs. med anvendelse af en justeringskoefficient, der var nedsat til 100. Ifølge skrivelsen havde sagsøgeren ret til en nettopension på ca. 182 000 BFR. Der var således tale om en forskel på mere end 81 000 BFR pr. måned i sagsøgerens disfavør i forhold til den tidligere fastsættelse. Som følge heraf indbragte sagsøgeren den 24. februar 1989 en ny klage over »fastsættelsen af hans fremtidige pension i henhold til (ovennævnte) skrivelse ...« (klage nr. 91/89). Han gjorde heri gældende, at den nye fastsættelse var udfærdiget på grundlag af ovennævnte forordning, hvis lovlighed han havde anfægtet af de i klage nr. 190/88 allerede anførte grunde.
- 6 Efter at Kommissionen stiltiende havde afvist sagsøgerens anden klage ved ikke at besvare den inden for den i vedtægtens artikel 90, stk. 2, fastsatte frist, anlagde Pfloeschner den 18. september 1989 denne sag for Domstolen med påstand om annullation af »Kommissionens afgørelse af 16. januar 1989 om fastsættelse af hans pensionsrettigheder, idet den på sagsøgerens pension anvendelige justeringskoefficient herved blev fastsat til 100, såfremt han tog bopæl i Schweiz«. Ud over de i klagen anførte argumenter (tilsidesættelse af princippet om den berettigede forventning og af lighedsprincippet) har sagsøgeren gjort gældende, at Rådet ikke havde kompetence til at udstede ovennævnte forordning nr. 2175/88, og har tilsidesat estoppel-princippet og princippet om god forvaltning.

- 7 Kommissionen har under hensyn til disse omstændigheder påstået hele sagen afvist. Kommissionen har, subsidiært, nedlagt påstand om afvisning af de tre nye anbringender, der er anført i den foregående præmis, idet den gør gældende, at ingen af disse anbringender blev fremført i den administrative klage.
- 8 Ved kendelse af 15. november 1989 har Domstolen henvist sagen til Retten, jfr. artikel 14 i Rådets afgørelse af 24. oktober 1988 om Oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans. Sagsøgeren har nedlagt påstand om, at formalitetsindsigelserne ikke tages til følge. På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse, jfr. procesreglementets artikel 91, stk. 3.

Formaliteten

- 9 Kommissionen har påstået hele sagen afvist under henvisning til selve arten af den anfægtede retsakt. Kommissionen har her navnlig henvist til dommen af 10. december 1969, hvori Domstolen afviste et annullationssøgsmål, der var rettet mod en »oversigt« over sagsøgerens eventuelle pensionsrettigheder (Grasselli mod Kommissionen, 32/68, Sml. s. 141), og gjort gældende, at den anfægtede skrivelse blot indeholder en række vejledende oplysninger om, hvorledes administrationen under visse vilkår senere agter at fastsætte sagsøgerens økonomiske rettigheder, såfremt han pensioneres. Ifølge Kommissionen kan en sådan skrivelse ikke betragtes som en »afgørelse«, der skaber retsvirkninger. Skrivelsen fra chefen for en tjenestegren kan ikke anses for en retsakt, der indeholder et klagepunkt, og kan derfor, ifølge Kommissionen, ikke påklages. Kommissionen har navnlig understreget, at sagsøgeren ikke kan påberåbe sig dommen af 1. februar 1979, hvori Domstolen fastslog, at en tjenestegørende tjenestemand har en »aktuel søgsmålsinteresse« til at efterprøve den fremtidige fastsættelse af hans pension (Deshormes mod Kommissionen, præmis 9-13, 17/78, Sml. s. 189). Kommissionen har anført, at den her anfægtede retsakt — til forskel fra de faktiske omstændigheder i Deshormes-sagen — ikke er en afgørelse, idet der hverken er tale om en afgørelse truffet af institutionen af egen drift eller om en stiltiende afvisning af en ansøgning, jfr. vedtægtens artikel 90, stk. 1, men om en skrivelse stilet til sagsøgeren til besvarelse af en simpel anmodning om oplysninger. Til støtte for denne opfattelse har Kommissionen fremhævet, at artikel 40 i vedtægtens bilag VIII under alle omstændigheder er til hinder

for, at der træffes en afgørelse om forudfastsættelse af pensionsrettigheder for en tjenestemand, der endnu ikke er fratrudd.

- 10 Sagsøgeren har heroverfor gjort gældende, at den af chefen for den særlige tjenestegren, Caston, underskrevne skrivelse indeholder et klagepunkt. Da skrivelsen kommer fra en »indsigtsfuld og kompetent myndighed«, kan den ikke blot anses for en simpel oplysning, jfr. ovennævnte dom af 10. december 1969 i Grasselli-sagen. Skrivelsen er over for ham en individuel afgørelse, idet det netop heraf fremgår, at den justeringskoefficient, der vil blive anvendt på den pension, han har ret til, såfremt han fratrudder den 1. september 1990, vil blive nedsat til 100 i henhold til ovennævnte forordning nr. 2175/88. Pfloeschner har ved en analogislutning henvist til lønsedler — der anses for akter, der indeholder et klagepunkt, når de udviser et anfægteligt udsving — og anført, at den anfægtede skrivelse, hvorved han blev frataget en justering, han tidligere havde ret til, jfr. den første foreløbige fastsættelse udfærdiget af den samme chef for den pågældende tjenestegren, »har samme karakteristika som en individuel afgørelse, der indeholder et klagepunkt«, til forskel fra den anfægtede retsakt i Grasselli-sagen, hvor tjenestemanden i øvrigt havde en valgmulighed, for så vidt angår den ordning, efter hvilken hans pensionsrettigheder skulle fastsættes. Han har yderligere, under henvisning til den anfægtede skrivelser påståede karakter af en afgørelse, anført, at resultatet af ovennævnte Deshormes-dom må kunne overføres på hans tilfælde uafhængigt af, om der forinden er forelagt en ansøgning, jfr. vedtægtens artikel 90, stk. 1. For at en tjenestemand kan anlægge sag til prøvelse af pensionsrettigheder, som skal fastsættes i nær fremtid, er det derfor, ifølge sagsøgeren, ikke nødvendigt, at administrationen forinden har afvist en sådan ansøgning. Pfloeschner har imidlertid gjort gældende, at den mundtlige anmodning om en »berigtiget beregning af hans pensionsrettigheder, som de vil blive fastsat pr. 1. september 1990, under hensyntagen til de nye reglers ikrafttræden«, som han forelagde Caston, må anses for en ansøgning i den i nævnte bestemmelse forudsatte betydning.
- 11 Det bemærkes indledningsvis, at ifølge tjenestemandsvedtægtens artikel 91, stk. 1, kan De Europæiske Fællesskabers Domstol afgøre enhver tvist mellem Fællesskaberne og en af de af vedtægten omfattede personer om lovligheden af en akt, der indeholder et klagepunkt imod denne person. Ifølge Domstolens faste praksis omfatter begrebet akt, der indeholder et klagepunkt, enhver akt, der umiddelbart kan påvirke en bestemt retsstilling (dom af 1. juli 1964, Pistoj mod Kommission, 26/63, Sml. 1954-1964, s. 499, dom af 1. juli 1964, Huber mod Kommissionen, 78/63, Sml. s. 1954-1964, s. 503, dom af 6. februar 1973, Goeth-Van der Schueren mod Kommissionen, præmis 8-10, 56/72, Sml. s. 181, og dom af 11. juli 1974, Reinartz mod Kommissionen, 177/73 og 5/74, Sml. s. 819). Det er derfor nødvendigt at se på anfægtede retsakts væsentligste karakteristika for at fastslå dens retlige karakter.

- 12 Skrivelsen af 16. januar 1989, der blev tilstillet sagsøgeren af chefen for den særlige tjenestegren »pensioner« under Kommissionens Generaldirektorat for Personale og Administration, indeholder en række momenter, som kan danne grundlag for den opfattelse, at der er tale om en retsakt, der ikke indeholder en afgørelse. Det fremgår klart af første afsnit i skrivelsen, at formålet er at give tjenestemanden en »foreløbig fastsættelse af (hans) pensionsrettigheder pr. 1. september 1990.« Når henses til ordet »foreløbig«, der går på fastsættelsen, dvs. på selve skrivelsens indhold, forekommer det indlysende, at administrationen allerede i indledningen ønskede at understrege, at der ikke var tale om en endelig stillingtagen, men om en simpel meddelelse af en oplysning om det fremtidige pensionsbeløb. Denne opfattelse bekræftes af indholdet af skrivelsens andet afsnit, hvori det oplyses, at fastsættelsen »er foretaget på grundlag af gældende vedtægtsbestemmelser med forbehold af den endelige fastsættelse (af sagsøgerens rettigheder) på fratrædelsestidspunktet.« Det fremgår helt klart heraf, at den pågældende tjenestegren lagde vægt på utvetydigt at fremhæve, at de oplysninger, som den meddelte sagsøgeren i skrivelsen, under ingen omstændigheder kunne fortolkes som administrationens endelige stillingtagen til spørgsmålet, dvs. som en afgørelse, der som sådan kan gøres til genstand for administrativ klage eller søgsmål.
- 13 Det bemærkes yderligere, at den anfægtede skrivelse klart er udfærdiget som en standardskrivelse, således at den ikke kan bibringe modtageren den opfattelse, at der kan være tale om en reel stillingtagen. At der er tale om en standardskrivelse, støttes yderligere af, at skrivelsen af 16. januar 1989 (bilag VI til stævningen) er affattet på nøjagtig samme måde som skrivelsen af 11. november 1988 til sagsøgeren (bilag III til stævningen). De to breve er opstillet på samme måde og anvender nøjagtig samme terminologi.
- 14 Det fremgår således af gennemgangen af den anfægtede skrivelse, at den kun indeholder administrative oplysninger. Det bemærkes i denne forbindelse, at ifølge Domstolens faste praksis kan rent forklarende akter eller vejledende opgørelser ikke give sagsøgeren rettigheder svarende til en bestemt retsstilling (ovennævnte dom af 10. december 1969, Grasselli, præmis 5, dom af 28. maj 1970, Richez-Paris mod Kommissionen, præmis 19, 19/69, 20/69, 25/69 og 30/69, Sml. s. 59, dom af 9. juli 1970, Fiehn mod Kommissionen, præmis 11, 23/69, Sml. s. 95, og ovennævnte dom af 1. februar 1979, Deshormes, præmis 23 og 24).

- 15 I henhold til disse principper kan skrivelsen af 16. januar 1989 ikke anses for en akt, der indeholder et klagepunkt, og kan derfor ikke gøres til genstand for administrativ klage eller søgsmål.
- 16 Til støtte for sin påstand har sagsøgeren yderligere gjort gældende, at skrivelsen under alle omstændigheder må anses for en af Kommissionen truffet afgørelse som følge af hans anmodning om en »berigtiget beregning af hans pensionsrettigheder, som de vil blive fastsat pr. 1. september 1990, under hensyntagen til de nye reglers ikrafttræden«. Sagsøgeren har præciseret, at han telefonisk havde fremsat en sådan anmodning over for chefen for afdelingen »pensioner«. Dette anbringende kan ikke lægges til grund. Det er vanskeligt at betegne en telefonisk anmodning, der klart har til formål at opnå simple oplysninger — så meget mere som der er tale om et område, hvor der hyppigt fremsættes anmodninger om oplysninger — som en formel ansøgning med det formål, at Kommissionen træffer en afgørelse, jfr. vedtægtens artikel 90, stk. 1. Såvel den anvendte form (telefon) som det område, de ønskede oplysninger vedrørte, måtte bibringe Kommissionen den opfattelse, at tjenestemanden ønskede at indhente oplysninger og ikke at opnå en afgørelse.
- 17 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den administrative procedure efter artikel 90, stk. 1, har til formål at fremkalde en stillingtagen fra administrationens side i form af en afgørelse. Proceduren er ikke blot indført af hensyn til administrationen — som utvivlsomt bør kunne identificere indholdet af tjenestemandens ansøgning og eventuelt imødekomme den, hvorved administrationen undgår en fortsættelse af den administrative procedure og et efterfølgende søgsmål — men også af hensyn til tjenestemanden. Denne må nemlig også af indholdet af administrationens retsakt kunne udlede, om der er tale om en afgørelse eller om en simpel oplysning.
- 18 Det fremgår af det anførte, at den anfægtede retsakt ikke kan anses for en akt, der indeholder et klagepunkt.
- 19 Der er derfor ingen anledning til at undersøge Kommissionens øvrige argumenter til støtte for afvisningspåstanden.

20 Herefter vil sagen være at afvise.

Sagens omkostninger

21 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 70 bærer institutionerne imidlertid selv de udgifter, de har afholdt i sager anlagt af de ansatte ved Fællesskaberne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Tredje Afdeling)

1) Sagen afvises.

2) Hver part bærer sine omkostninger.

Saggio

Yeraris

Lenaerts

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. april 1990.

H. Jung

Justitssekretær

A. Saggio

Formand for Tredje Afdeling