

RETTENS DOM (Tredje Afdeling)
1. oktober 1992 *

I sag T-70/91,

Jacques Moretto, tjenestemand i Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, boende i Aumetz (Frankrig), ved advokat Jean-Noël Louis, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos Fiduciaire Myson SARL, 1, rue Glesener,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Gianluigi Valsesia og Ana Maria Alves Vieira, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Roberto Hayder, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 13. december 1990, hvorved sagsøgerens anmodning om overførsel af pensionsrettigheder optjent i den nationale luxembourgske pensionsordning til Fællesskabernes pensionsordning afvistes,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, B. Vesterdorf, og dommerne A. Saggio og J. Biancarelli,

justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 14. maj 1992,

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

Dom

Det juridiske grundlag og sagens faktiske omstændigheder

- 1 Artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (herefter benævnt »vedtægten«) bestemmer, at en tjenestemand, der indtræder i Fællesskabernes tjeneste, »ved sin fastansættelse« kan foranledige tidligere optjente alderspensionsrettigheder betalt til Fællesskaberne med henblik på, at disse medregnes i Fællesskabernes pensionsordning.

- 2 De nærmere regler for udøvelsen af denne ret er fastsat i de almindelige gennemførelsesbestemmelser, der blev udstedt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (herefter benævnt »Kommissionen«) i 1969, og som senere er ændret flere gange. For så vidt angår det for denne sag relevante, har Kommissionen beskrevet udviklingen i bestemmelsernes formulering på følgende måde:

»I den udgave, der trådte i kraft den 1. juli 1969, og som blev offentliggjort i *Personaleposten* nr. 77 den 29. juli 1969, havde artikel 1, stk. 2 og 3, følgende ordlyd:

'Anmodningen skal fremsættes skriftligt inden for 6 måneder efter meddelelsen om tjenstemandens fastansættelse, idet der ellers indtræder præklusion.

For tjenestemænd, der er fastansat før disse bestemmelser i krafttræden, løber fristen fra ikrafttrædelsen.'

...

Udtrykket 'idet der ellers indtræder præklusion', som indgik i den første udgave af de almindelige gennemførelsesbestemmelser, blev imidlertid udeladt af teksten i en ny udgave, der blev udstedt den 4. februar 1972. Denne udeladelse havde til formål at give tjenestemanden mulighed for at påberåbe sig udefra kommende, ham utilregnelige årsager.

Endelig blev der i 1977 vedtaget (og offentliggjort i *Personaleposten* den 19.10.1977) en ny version af de almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 11, stk. 2, som fortsat er gældende. Artikel 1 i denne version lyder således:

'En tjenestemand, der efter fratræden af tjenesten hos en administration, en national eller international organisation eller virksomhed, indtræder i Fællesskabernes tjeneste, kan ved sin fastansættelse foranledige betalt følgende beløb til Fællesskaberne:

- den aktuarmæssige modværdi af den pensionsrettigheder, han har erhvervet ... eller
- en fastansat tilbagekøbsværdi, som denne administrations, organisations eller virksomheds pensionskasse skylder ham ...

Anmodningen om overførsel af pensionsrettigheder skal fremsættes inden for en frist, der efter omstændighederne regnes fra

- meddelelsen om tjenstemandens fastansættelse, eller
- tidspunktet, hvor overførslen er mulig, eller
- ikrafttrædelsen af de almindelige gennemførelsesbestemmelser.

Det seneste af ovennævnte tidspunkter finder anvendelse.'

Indførelsen af en tredje dato, fra hvilken fristen regnes, dvs. datoen, da overførsel bliver mulig, var begrundet i, at iværksættelsen af overførsler kræver enten en aftale med de kompetente, nationale organer eller gennemførelse af tilsvarende nationale lovgivningsmæssige foranstaltninger. Det forekom således rimeligt at give tjenestemanden mulighed for at vurdere sin interesse i at fremsætte anmodning om overførsel efter at have fået kendskab til aftalens indhold eller til lovteksten.«

- 3 Sagsøgeren, der er fransk statsborger, og hvis modersmål er fransk, indtrådte i Kommissionens tjeneste den 1. oktober 1986. Den 1. juli 1987 blev han fastansat, og den 1. marts 1989 blev han forflyttet fra Bruxelles til Luxembourg. Før sin ansættelse i Kommissionen havde sagsøgeren været ansat i forskellige virksomheder i Storhertugdømmet Luxembourg, og han havde gennem flere år betalt bidrag til den luxembourgiske pensionskasse.
- 4 I medfør af afsnit I, artikel 24, stk. 1, i luxembourgsk lov af 22. december 1989, der havde til formål at koordinere pensionsordningerne samt at ændre forskellige bestemmelser inden for det sociale område (*Memorial*, 1989, s. 1704), og som trådte i kraft den 1. januar 1990, indførtes en ny frist på 1 år fra lovens ikrafttræden for »alle fastansatte personer i en international organisation«, der tidligere havde betalt bidrag til en luxembourgsk pensionsordning, til at fremsætte anmodning om overførsel af deres bidrag til organisationens pensionsordning.
- 5 Den 29. marts 1990 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse på fransk i en særudgave af *Meddelelser fra administrationen*, fælles for institutionerne. I meddelelsen gjorde Kommissionen opmærksom på indførelsen af en »ny frist på et år fra den 1. januar 1990 til den 31. december 1990« for i medfør af den nye luxembourgiske lov at fremsætte anmodning om overførsel af pensionsrettigheder, der var optjent i en luxembourgsk pensionsordning, til Fællesskabernes pensionsordning. Kommissionen præciserede i øvrigt:

»(Denne anmodning medfører på ingen måde en forpligtelse til at overføre pensionsrettigheder. Den endelige afgørelse herom træffer ansøgeren, når han eller hun har modtaget den beregning, der angiver antallet af pensionsgivende tjenestear, som kan godskrives inden for Fællesskabernes pensionsordning.)

Ifølge de almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten, som er blevet offentliggjort i den særlige interinstitutionelle

udgave af *Personaleposten* den 19. oktober 1977, gøres tjenestemænd opmærksom på en

PRÆKLUSIONSFRIST PÅ SEKS MÅNEDER FRA DEN 1. APRIL 1990 TIL DEN 30. SEPTEMBER 1990

...

efter at have modtaget anmodningerne forelægger personaleadministrationen beregningerne for ansøgerne med henblik på godkendelse.«

- 6 Det blev i øvrigt angivet, at oversættelse af meddelelsen til Fællesskabets øvrige otte sprog ville blive offentliggjort senere. Dette skete den 29. juni 1990.
- 7 Den 19. november 1990 fremsatte sagsøgeren anmodning om overførsel af sine pensionsrettigheder. Anmodningen blev fremsendt i form af en formular på italiensk, der var et uddrag af særudgaven af *Meddelelser fra administrationen* af 29. juni 1990. I en medfølgende skrivelse, der var dateret den 9. oktober 1990, anførte sagsøgeren bl.a.: »Anmodningens sene fremsendelse skyldes delvis problemer med posten som følge af min forflyttelse fra Bruxelles til Luxembourg den 1. marts 1990.« Sagsøgeren har under nærværende sag oplyst, at han ikke var bekendt med meddelelsen i særudgaven af *Meddelelser fra administrationen* af 29. marts 1990, men først ved offentliggørelsen den 29. juni 1990 fik kendskab til, at der eksisterede en ny frist for indgivelse af anmodning om overførsel af pensionsrettigheder opjent under den luxembourgske ordning.
- 8 Ved skrivelse af 13. december 1990, som sagsøgeren modtog den 4. januar 1991, besvarede administrationen anmodningen således:

»Den 9. oktober 1990 har De tilkendegivet Deres interesse for en eventuel overførsel af Deres nationale pensionsrettigheder til De Europæiske Fællesskaber.

I de almindelige gennemførelsesbestemmelser vedrørende den i overskriften nævnte artikel er imidlertid bestemt, at anmodningen skal være fremsat skriftligt inden for en frist på seks måneder, der efter omstændighederne regnes fra:

— meddelelsen om tjenestemandens fastansættelse, eller

— tidspunktet hvor overførslen er mulig, eller

— ikrafttrædelsen af de almindelige gennemførelsesbestemmelser.

Det seneste af ovennævnte tidspunkter finder anvendelse.

I Deres tilfælde skulle anmodningen have været fremsat inden den 30. september 1990, hvilket er den i *Meddelelser fra administrationen* af 29. marts 1990 fastsatte præklusionsfrist.

Som følge heraf beklager jeg at måtte meddele Dem, at jeg ikke kan behandle Deres anmodning om anvendelse af artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten.«

- 9 Den 4. april 1991 indgav ansøgeren klage over dette afslag. Kommissionen har ikke besvaret klagen inden for den i vedtægtens artikel 90, stk. 2, andet led, fastsatte frist på fire måneder.

Retsforhandlingerne og parternes påstande

- 10 Ved stævning indgivet til Rettens Justitskontor den 3. oktober 1991 har sagsøgeren påstået Kommissionens afgørelse af 13. december 1990 annulleret.
- 11 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.
- 12 Den skriftlige forhandling er forløbet forskriftsmæssigt og blev afsluttet den 17. februar 1992.
- 13 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Kommissionens afgørelse om at afslå anmodningen om overførsel af sagsøgerens pensionsrettigheder optjent i det luxembourgske nationale pensionssystem til Fællesskabets pensionssystem annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Sagsøgte har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Afgørelsen om sagens omkostninger træffes efter de herom gældende regler.

Realiteten

- 14 Til støtte for sine påstande har sagsøgeren fremført tre anbringender. Sagsøgeren har for det første anført, at der er sket en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 25 og 110 samt af de principper, der gælder for interne forskrifter. Dernæst har sagsøgeren anført, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 11, stk. 2, i vedtægtens bilag VIII og af de almindelige gennemførelsesbestemmelser. Endelig har han gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af lighedsgrundsætningen og af god forvaltningsskik samt af omsorgspligten.
- 15 Retten finder det hensigtsmæssigt først at tage stilling til anbringendet om den påståede tilsidesættelse af artikel 11, stk. 2, i vedtægtens bilag VIII og de hertil knyttede almindelige gennemførelsesbestemmelser.

Parternes argumenter

- 16 Sagsøgeren har bestridt sagsøgtets ret til at fastsætte en »præklusionsfrist« i den omtvistede meddelelse. Han har herved henvist til, at Kommissionen i 1972 besluttede at udelade udtrykket »idet der ellers indtræder præklusion« i de almindelige gennemførelsesbestemmelser. Han henviser endvidere til generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse i sagen Gritzmann-Martignoni mod Kommissionen (Domstolens dom af 29.6.1988, sag 124/87, Sml. s. 3491; forslag til afgørelse, s. 3499, punkt 29).
- 17 Ifølge sagsøgeren har chefen i afdelingen for »Pensioner og Relationer til Tidligere Medarbejdere« ikke kunnet fastsætte, at der skal indtræde præklusion, når artikel 11, stk. 2, i vedtægtens bilag VIII ikke selv indeholder nogen præklusionsfrist. Sagsøgeren har også vedrørende dette punkt henvist til generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse i den ovenfor anførte sag, Gritzmann-Martignoni.
- 18 Kommissionen har heroverfor anført, at fjernelsen af udtrykket »præklusionsfrist« i 1972 ikke er til hinder for, at der i de almindelige gennemførelsesbestemmelser fastsættes en frist, som skal respekteres af de tjenestemænd, der anmoder om over-

førsel af pensionsrettigheder, som de har optjent i de forskellige nationale pensionssystemer. Kommissionen har begrundet fastsættelsen af en sådan frist således:

Artikel 11, stk. 2, i bilag VIII »fastslår tjenestemandens ret til at lade sine nationale pensionsrettigheder overføre til Fællesskabet på tidspunktet for sin fastansættelse.

En bogstavsfortolkning af ovennævnte bestemmelse ville føre til, at tjenestemanden herefter skulle træffe beslutning om eventuel overførsel på selve datoen for sin fastansættelse eller ved meddelelsen herom.

Den manglende fleksibilitet, der er forbundet med en sådan forskrift, har foranlediget Kommissionen til i de almindelige gennemførelsesbestemmelser at indføre en frist (på seks måneder), der kan give tjenestemanden en reel mulighed for overvejelse, uden at man herved fjerner sig fra formålet med den pågældende vedtægtsbestemmelse.

...

Til den ovennævnte begrundelse bør føjes, at der ved fastsættelsen af en frist for fremsættelse af anmodning om overførsel af pensionsrettigheder også tilgodeses andre hensyn:

- Formålet med artikel 11, stk. 2, er at sikre muligheden for en sammenhæng på pensionsområdet mellem de nationale og Fællesskabets sociale sikringsordninger, og dette kan alene anses for muligt, når overførslen sker umiddelbart.
- Dernæst har fastsættelsen af en frist til formål at hindre eventuelle spekulationer og den forskelsbehandling, dette kan medføre ...

— Endelig kræver hensynet til velordnet sagsbehandling et maksimum af forudse-
 elighed i behandlingen af sagerne. Fællesskabets administration har indtil nu
 allerede behandlet næsten 7 000 anmodninger om overførsel af nationale pen-
 sionsrettigheder. Det vil medføre vanskeligheder, hvis administrationen til
 enhver tid må acceptere forsinkede anmodninger, idet det vil forhindre en nor-
 mal afvikling af sagsbehandlingen«.

- 19 Ifølge Kommissionen har Domstolen i ovennævnte sag, Gritzmann-Martignoni,
 anerkendt, at der kan fastsættes en sådan frist.
- 20 Kommissionen er af den opfattelse, at fastsættelse af fristen, der løb fra den 1. april
 til den 30. september 1990, er sket med respekt af de almindelige gennemførelses-
 bestemmelser. Fravigelser fra denne frist kan ifølge Kommissionen kun accepteres
 i tilfælde af »force majeure«, der beror på forhold, som ikke kan tilregnes tjeneste-
 manden. Sagsøgeren har imidlertid ikke påberåbt sig sådanne omstændigheder.

Retten's bemærkninger

- 21 Det bemærkes indledningsvis, at Kommissionen — som erkendt af sagsøgeren —
 var berettiget til at fastsætte generelle gennemførelsesbestemmelser med henblik på
 anvendelsen af artikel 11, stk. 2, i vedtægtens bilag VIII. Kommissionen har ikke
 overskredet grænserne for den kompetence, som den efter vedtægtens bestemmel-
 ser har til at udstede gennemførelsesbestemmelser, ved at fortolke udtrykket »ved
 sin fastansættelse« i den nævnte artikel 11, stk. 2, i bilag VIII således, at der gives
 ansøgere et vist tidsrum, regnet fra deres fastansættelse, til at overveje en eventuel
 anmodning om overførsel, og ved at fastsætte denne periode til seks måneder. Den
 således fastsatte frist er rimelig og giver tilstrækkelig tid til overvejelse, når bortses
 fra de særlige tilfælde, hvor ansøgeren befinder sig i en undtagelsessituation af
 grunde, der ikke kan tilregnes ham.

- 22 For at udfylde de huller i forbindelse med gennemførelsen af artikel 11 i vedtægtsens bilag VIII, som følge af, at bestemmelsen ikke indeholder en udtrykkelig bestemmelse for det tilfælde, at en medlemsstats lovgivning ikke indeholder bestemmelser, der muliggør overførsel af optjente pensionsrettigheder fra det nationale pensionssystem til Fællesskabets pensionssystem, eller for det tilfælde, at der i en medlemsstats lovgivning efter en ændring i den nationale ordning fastsættes en ny frist til at anmode om overførsel, bestemmes i de almindelige gennemførelsesbestemmelser, at seks månedersfristen for fremsættelse af anmodningen over for Fællesskabets administration skal regnes fra tidspunktet, »hvor overførslen er mulig«. Retten kan heller ikke kritisere denne fortolkning, der på ingen måde er indskrænkende, og som er i overensstemmelse med formålet med den omhandlede vedtægtsbestemmelse.
- 23 Retten konstaterer dernæst, at Kommissionen i den tidligere meddelelse, der blev offentliggjort den 29. marts 1990 i den særlige fællesudgave af *Meddelelser fra administrationen* henledte tjenestemændenes opmærksomhed på tilstedeværelsen af en »præklusionsfrist på seks måneder«.
- 24 Med hensyn til karakteren af den i de almindelige gennemførelsesbestemmelser fastsatte frist bemærkes først, at Domstolen i den tidligere nævnte dom i sagen Gritzmann-Martignoni, hvori Domstolen skulle tage stilling til anvendelse af de almindelige gennemførelsesbestemmelser i 1977-versionen, der fortsat er gældende, udtrykkeligt lod spørgsmålet om, »hvorvidt den frist, der er fastsat i de almindelige gennemførelsesbestemmelser, er præklusiv ...« (præmis 11) stå åbent. I denne sag har administrationen imidlertid fastsat en »præklusionsfrist« i den ovennævnte meddelelse, selv om de almindelige gennemførelsesbestemmelser, i medfør af hvilke meddelelsen er udstedt, ikke indeholder en sådan, og selv om Kommissionen selv i 1972 ophævede enhver henvisning til den præklusionsfrist, som indtil da fandtes i de almindelige gennemførelsesbestemmelser. Ydermere bemærkes, at Kommissionen såvel under den skriftlige forhandling som under den mundtlige forhandling har oplyst, at den uanset den i de almindelige gennemførelsesbestemmelser fastsatte almindelige frist ikke anser sig for afskåret fra at tage hensyn til årsager, der er uafhængige af ansøgerens vilje, og som ikke kan tilregnes den pågældende, hvilket ikke ville kunne ske, såfremt der forelå en præklusionsfrist, som ansøgeren alene kan undtages fra i tilfælde af force majeure.
- 25 Uden at det er nødvendigt at tage stilling til, hvorvidt Kommissionen kan fastsætte en præklusionsfrist i de almindelige gennemførelsesbestemmelser, må det fastslås,

at Kommissionens administration i hvert fald ikke var berettiget til, således som den har gjort i meddelelsen af 29. marts 1990, i forbindelse med anvendelsen af de omhandlede regler at indføre strengere betingelser, end det tillades af det juridiske grundlag, som de almindelige gennemførelsesbestemmelser udgør.

- 26 I sin afgørelse af 13. december 1990, hvorved sagsøgerens anmodning blev afslået, og som blev truffet i henhold til de ovennævnte regler og efter den omtvistede meddelelse, støtter Kommissionen sig imidlertid udtrykkeligt og udelukkende på tilstedeværelsen af en »præklusionsdato«, der, som det er konstateret i præmis 25, savner hjemmel. Kommissionen har således anset sig for bundet af præklusionsfristen uden at undersøge, hvorvidt der forelå årsager, som var uafhængige af ansøgerens vilje, og som kunne tjene som undskyldning for, at seks månedersfristen ikke blev overholdt. Det følger heraf, at afgørelsen er behæftet med en retlig mangel.
- 27 Retten bemærker i øvrigt, at det påhviler den af egen drift at rejse spørgsmålet om tilsidesættelse af den begrundelsespligt, der er fastsat i vedtægtens artikel 25 (jf. senest Rettens dom af 28.1.1992, Speybrouk mod Parlamentet, sag T-45/90, præmis 89, Sml. II, s. 33).
- 28 Retten konstaterer på dette tidspunkt, at selv om den skrivelse, der medfulgte sagsøgerens anmodning af 9. oktober 1990, oplyste, at »anmodningens sene fremkomst skyldes delvis problemer med posten som følge af sagsøgerens forflyttelse fra Bruxelles til Luxembourg den 1. marts 1990«, henviser afgørelsen af 13. december 1990 alene til den påståede »præklusionsdato« uden i øvrigt at komme ind på, hvorvidt der forelå de særlige undskyldende årsager til anmodningens sene indgivelse, som sagsøgeren anførte.
- 29 Retten konstaterer herefter, at Kommissionen ved at afslå sagsøgerens anmodning udelukkende med henvisning til en præklusionsfrist og uden at tage stilling til sagsøgerens undskyldning i skrivelsen af 9. oktober 1990 med hensyn til anmodningens forsinkelse har tilsidesat sin forpligtelse ifølge vedtægtens artikel 25, stk. 2, til at begrunde sin afgørelse, hvorfor denne er behæftet med en mangel i form af en utilstrækkelig begrundelse.

30 Da afgørelsen således både er behæftet med en retlig mangel og utilstrækkeligt begrundet, findes Kommissionen at have tilsidesat såvel væsentlige formkrav som de omtalte almindelige gennemførelsesbestemmelser på en sådan måde, at det påvirker lovligheden af dens afgørelse af 13. december 1990. Som følge heraf, og uden at der er grund til at tage stilling til parternes øvrige anbringender, bør afgørelsen annulleres.

Sagens omkostninger

31 I henhold til artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, pålægges den at betale samtlige sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Tredje Afdeling)

1) Kommissionens afgørelse af 13. december 1990 annulleres.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Vesterdorf

Saggio

Biancarelli

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. oktober 1992.

H. Jung

B. Vesterdorf

Justitssekretær

Afdelingsformand