CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. RICHARD DE LA TOUR
van 15 juli 2021 [1]

Zaak C-408/20 P

Danilo Poggiolini
tegen

Europees Parlement

„Hogere voorziening – Eén statuut voor een lid van het Europees Parlement – In Italiaanse kiesdistricten gekozen leden van het Europees Parlement – Aanpassing van pensioenrechten door het Europees Parlement – Exceptie van niet-ontvankelijkheid van beroep – Termijn wegens afstand – Applicatie e-Curia – Voor beroep vatbare handeling – Begrip – Bindende rechtsgevolgen – Memorie houdende aanpassing van het verzoekschrift – Ontvankelijkheid”

I. Inleiding

1. Met zijn hogere voorziening verzoekt Danilo Poggiolini om vernietiging van de beschikking van 3 juli 2020, Falqui en Poggiolini/Parlement [2], waarbij het Gerecht van de Europese Unie zijn beroep tot nietigverklaring van de nota van 11 april 2019 die was vastgesteld door het hoofd van de eenheid „Bezoldiging en Sociale Rechten van de leden” van het directoraat-generaal (DG) Financiën van het Europees Parlement kennelijk niet-ontvankelijk heeft verklaard. Deze nota heeft betrekking op de aanpassing van zijn pensioenbedrag [3] na de inwerkingtreding, op 1 januari 2019, van besluit nr. 14/2018 van het Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati (Bureau van het Voorzitterschap van de Italiaanse Tweede Kamer). [4]

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 T-347/19 en T-348/19, niet gepubliceerd, hierna: „bestreden beschikking”, EU:T:2020:303.

3 Zie punt 16 van deze conclusie.

4 Hierna: „besluit nr. 14/2018”.

2. Met betrekking tot deze nota, die tot verschillende oud-leden van het Europees Parlement dan wel hun rechthebbenden is gericht, zijn talloze beroepen ingesteld die door het Gerecht kennelijk niet-ontvankelijk zijn verklaard. Bij het Hof zijn hogere voorzieningen aanhangig die tegen deze beschikkingen zijn ingediend die op dezelfde dag in soortgelijke bewoordingen zijn vastgesteld. [5]

3. Het Hof moet zich dan ook uitspreken over de voorwaarden waaronder een beroep kan worden ingesteld tegen besluiten van het Europees Parlement over een aanpassing van pensioenen van leden van het Europees Parlement, die zijn genomen in een administratieve procedure die niet specifiek is geregeld.

4. De belangrijkste overweging uit deze hogere voorziening en uit de hogere voorziening in zaak C-431/20 P, die het Hof besloot gezamenlijk te behandelen, zal betrekking hebben op het begrip „voor beroep vatbare handeling" in de zin van artikel 263 VWEU. [6]

II. Toepasselijke bepalingen

A. Reglement voor de procesvoering van het Gerecht

5. Artikel 56 bis, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht [7] luidt:

„Onverminderd de gevallen bedoeld in artikel 57, lid 2, artikel 72, lid 4, artikel 80, lid 1, artikel 105, leden 1 en 2, artikel 147, lid 6, artikel 148, lid 9, en artikel 178, leden 2 en 3, wordt elk processtuk neergelegd en betekend per e-Curia [8]."

6. Artikel 60 van dit Reglement preciseert:

„De procestermijnen worden verlengd met een forfaitaire termijn wegens afstand van tien dagen."

7. Artikel 81, lid 1, van dit Reglement bepaalt:

„Binnen twee maanden na de betekening van het verzoekschrift dient de verwerende partij een verweerschrift in [...]"

[5] Behalve de onderhavige hogere voorziening wordt daarnaast de hogere voorziening behandeld die door 20 oud-leden van het Europees parlement dan wel hun rechthebbenden is ingesteld [zaak Tognoli e.a./Parlement (C-431/20 P)]. Andere hogere voorzieningen zijn aanhangig in de zaken Coppo Gavazzi e.a./Parlement (C-725/20 P) en Santini e.a./Parlement (C-198/21 P) met betrekking tot identieke nota's gedateerd op 11 april 2019 of 8 mei 2019. Zij zijn respectievelijk ingediend tegen de arresten van 15 oktober 2020, Coppo Gavazzi e.a./Parlement (T-389/19-T-394/19, T-397/19, T-398/19, T-403/19, T-404/19, T-406/19, T-407/19, T-409/19-T-414/19, T-416/19-T-418/19, T-420/19-T-422/19, T-425/19-T-427/19, T-429/19-T-432/19, T-435/19, T-436/19, T-438/19-T-442/19, T-444/19-T-446/19, T-448/19, T-450/19-T-454/19, T-463/19 en T-465/19, EU:T:2020:494), en van 10 februari 2021, Santini e.a./Parlement (T-345/19, T-346/19, T-364/19-T-366/19, T-372/19-T-375/19 en T-385/19, niet gepubliceerd, EU:T:2021:78). Deze procedures bevinden zich thans in de schriftelijke fase.

[6] Over dit begrip gaat het tweede middel van deze hogere voorziening en het eerste middel van de hogere voorziening in zaak C-431/20 P. Mijn analyse in deze twee zaken loopt gelijk.

[7] Beschikbaar op de volgende internetsite: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-11/tra-doc-nl-div-t-0000-2018-201810296-05_00.pdf.

[8] Volgens artikel 1, lid 2, onder k), van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht „wordt onder ‚e-Curia' verstaan de informatica-applicatie van het Hof van Justitie van de Europese Unie waarmee processtukken langs elektronische weg kunnen worden neergelegd en betekend."

8. Artikel 86, lid 1, van hetzelfde Reglement is als volgt geformuleerd:

„Wanneer een handeling waarvan om nietigverklaring wordt verzocht, door een andere handeling met hetzelfde voorwerp wordt vervangen of gewijzigd, kan de verzoeker vóór de sluiting van de mondelinge behandeling of vóór de beslissing van het Gerecht om zonder mondelinge behandeling uitspraak te doen, het verzoekschrift aanpassen om met dit nieuwe gegeven rekening te houden."

9. Artikel 130, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht luidt aldus:

„Indien de verweerder het Gerecht verzoekt om uitspraak te doen over de niet-ontvankelijkheid of de onbevoegdheid zonder daarbij op de zaak ten gronde in te gaan, neemt hij daartoe een afzonderlijke akte binnen de termijn bedoeld in artikel 81."

B. E-Curia-besluit

10. Artikel 6 van het besluit van het Gerecht van 11 juli 2018 betreffende de neerlegging en de betekening van processtukken met behulp van de applicatie e-Curia [9] bepaalt:

„De processtukken, daaronder begrepen de arresten en de beschikkingen, worden met behulp van e-Curia betekend aan de houders van een toegangsaccount in de zaken die hen betreffen.

De in de vorige alinea bedoelde geadresseerden van de betekeningen worden van elke betekening die hun met behulp van e-Curia wordt toegezonden, per e-mail op de hoogte gesteld.

Het processtuk wordt betekend op het tijdstip waarop de geadresseerde (vertegenwoordiger of assistent) verzoekt om toegang tot dit stuk. Bij gebreke van een verzoek om toegang wordt het stuk geacht te zijn betekend na de zevende dag volgende op die waarop de e-mail waarbij de betrokkene op de hoogte is gesteld, is toegezonden.

[...]"

III. Voorgeschiedenis van het geding

11. De voorgeschiedenis van het geding wordt uiteengezet in de punten 1 tot en met 9 van de bestreden beschikking en kan als volgt worden samengevat.

12. Verzoeker is een oud-lid van het Europees Parlement die in Italië verkozen is. Hij geniet uit dien hoofde een pensioenuitkering op grond van de regeling kosten en vergoedingen van de leden van het Europees Parlement.

13. Op 12 juli 2018 besloot het Bureau van het Voorzitterschap van de Italiaanse Tweede Kamer bij besluit nr. 14/2018 het pensioenbedrag van oud-leden van deze kamer met betrekking tot de jaren tot en met 31 december 2011 waarin zij als parlementslid werkzaam waren, opnieuw te

[9] PB 2018, L 240, blz. 72, hierna: „e-Curia besluit".

berekenen volgens het bijdragestelsel.[10] Op grond daarvan is het pensioenbedrag dat aan een aantal Italiaanse leden van het Europees Parlement is uitgekeerd, verlaagd met ingang van 1 januari 2019.

14. Het Parlement heeft verzoeker via een toelichting die als bijlage bij zijn pensioenoverzicht van de maand januari 2019 is gevoegd, medegedeeld dat ter uitvoering van besluit nr. 14/2018 het bedrag van zijn pensioen kon worden aangepast en dat deze aanpassing eventueel aanleiding kon geven tot een terugvordering van ten onrechte uitgekeerde bedragen.

15. Bij een niet-gedateerde nota van het hoofd van de eenheid „Bezoldiging en Sociale Rechten van de leden" van het DG Financiën van het Parlement, dat als bijlage bij het pensioenoverzicht van februari 2019 is gevoegd, is verzoeker ervan op de hoogte gesteld dat:

– de Juridische Dienst van het Parlement had bevestigd dat besluit nr. 14/2018 automatisch op zijn situatie van toepassing is;

– het Parlement, zodra het de noodzakelijke informatie zou hebben verkregen van de Camera dei deputati (Italiaanse Tweede Kamer), hem in kennis zou stellen van zijn nieuwe pensioenrechten en zou overgaan tot terugvordering van het eventuele verschil over de komende twaalf maanden;

– zijn pensioenrecht definitief zou worden vastgesteld bij formeel besluit, waartegen bezwaar kon worden gemaakt op grond van artikel 72 van het besluit van het Bureau van het Europees Parlement van 19 mei en 9 juli 2008 houdende de uitvoeringsbepalingen van het Statuut van de leden van het Europees Parlement[11] of een beroep tot nietigverklaring kon worden ingesteld op grond van artikel 263 VWEU.

16. Bij nota van 11 april 2019[12] heeft dit hoofd van de eenheid verzoeker ervan in kennis gesteld dat, zoals hij in zijn nota van februari 2019 had aangekondigd:

– het bedrag van zijn pensioen zou worden aangepast ten belope van de verlaging van soortgelijke pensioenen van oud-leden van het Italiaans Parlement die krachtens besluit nr. 14/2018 was doorgevoerd, en wel vanaf april 2019, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2019, overeenkomstig het ontwerp tot vaststelling van het nieuwe pensioenrecht dat als bijlage bij de litigieuze nota was gevoegd;

– hem een termijn van 30 dagen, lopende vanaf de ontvangst van deze nota, werd verleend om zijn schriftelijke opmerkingen te maken en dat, bij gebreke van deze opmerkingen, de gevolgen van deze nota als definitief zouden worden beschouwd en met name zouden inhouden dat de over de maanden januari tot en met maart 2019 ten onrechte ontvangen bedragen zouden worden teruggevorderd.

17. Bij e-mail van 22 mei 2019 heeft verzoeker zijn opmerkingen verstuurd aan de bevoegde dienst van het Parlement. Bij e-mail van diezelfde dag heeft het Parlement de ontvangst van deze opmerkingen bevestigd en verzoeker erop gewezen dat hij na beoordeling van zijn argumenten een antwoord zou krijgen.

[10] In punt 3 van de bestreden beschikking wordt aangegeven dat het onderzoek naar de rechtmatigheid van besluit nr. 14/2018 aanhangig is bij het Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati (Rechterlijk college van de Italiaanse Tweede Kamer).

[11] PB 2009, C 159, blz. 1.

[12] Hierna: „litigieuze nota".

18. Bij schrijven van 8 juli 2019, dat wil zeggen na instelling van het beroep in eerste aanleg, heeft het hoofd van de eenheid „Bezoldiging en Sociale Rechten van de leden" van het DG Financiën van het Parlement verzoeker medegedeeld dat zijn opmerkingen geen elementen bevatten die een herziening van het standpunt van het Parlement zoals vervat in de litigieuze nota konden rechtvaardigen, en dat bijgevolg het pensioenrecht alsmede het plan voor het terugvorderen van ten onrechte betaalde bedragen, zoals opnieuw berekend en medegedeeld in de bijlage bij deze nota, definitief waren geworden op de datum van betekening van dit besluit.

IV. Procedure bij het Gerecht en bestreden beschikking

19. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 10 juni 2019, heeft verzoeker beroep tot nietigverklaring van de litigieuze nota ingesteld. Op 29 augustus 2019 heeft het Parlement bij afzonderlijke akte de exceptie van niet-ontvankelijkheid van dit beroep opgeworpen.

20. Op 6 september 2019 heeft verzoeker een memorie houdende aanpassing van zijn verzoekschrift ingediend, en op 10 oktober 2019 zijn opmerkingen over deze exceptie van niet-ontvankelijkheid.

21. Op 9 oktober 2019 heeft het Parlement zijn opmerkingen over de memorie van aanpassing van verzoeker ingediend.

22. Bij de bestreden beschikking, die is vastgesteld overeenkomstig artikel 126 van het Reglement voor de procesvoering, heeft het Gerecht het door verzoeker ingestelde beroep kennelijk niet-ontvankelijk verklaard.

23. Wat in de eerste plaats het verzoek tot nietigverklaring van de litigieuze nota betreft, heeft het Gerecht om te beginnen vastgesteld dat de exceptie van niet-ontvankelijkheid door het Parlement binnen de vereiste termijnen is ingediend, aangezien bij de berekening hiervan rekening gehouden moet worden met een forfaitaire termijn wegens afstand van tien dagen, die van toepassing is, ook al is het betrokken stuk met behulp van e-Curia neergelegd. [13]

24. Vervolgens was het Gerecht van oordeel dat de litigieuze nota geen bezwarende handeling is. [14] Na te hebben opgemerkt dat het feit dat de nieuwe methode voor de berekening van pensioenen vanaf april 2019 van toepassing is op zich niet volstaat om vast te stellen dat het Parlement een definitief standpunt over het bedrag van de pensioenen heeft ingenomen [15], heeft het Gerecht uit de bewoordingen van de litigieuze nota en de aan verzoeker geboden mogelijkheid om opmerkingen in te dienen, waarnaar in de nota wordt verwezen en waarvan hij gebruik heeft gemaakt [16], afgeleid dat het antwoord van het Parlement aan verzoeker het definitieve besluit van deze instelling is en dus niet kan worden beschouwd als een handeling die de litigieuze nota louter bevestigt. [17]

[13] Zie de punten 40-44 van de bestreden beschikking.

[14] Zie punt 53 van de bestreden beschikking.

[15] Zie punt 47, laatste zin, van de bestreden beschikking.

[16] Zie de punten 48 en 49 van de bestreden beschikking.

[17] Zie de punten 52 en 56 van de bestreden beschikking.

25. Ten slotte heeft het Gerecht vastgesteld dat zijn oordeel over de niet-ontvankelijkheid van het verzoek tot nietigverklaring van de litigieuze nota geen afbreuk kan doen aan het recht op effectieve rechterlijke bescherming en het Parlement niet in staat stelt zich te onttrekken aan het toezicht van het Gerecht. [18]

26. In de tweede plaats was het Gerecht van oordeel dat de door verzoeker ingediende memorie van aanpassing kennelijk niet-ontvankelijk was, aangezien een partij zijn conclusies en middelen niet kan aanpassen, indien zijn oorspronkelijke beroep zelf niet-ontvankelijk is op de datum dat het wordt ingediend. [19]

27. In de derde plaats heeft het Gerecht het beroep van verzoeker tot veroordeling van het Parlement om de ten onrechte ingehouden bedragen uit te keren, kennelijk niet-ontvankelijk verklaard, omdat, volgens vaste rechtspraak, het Gerecht geen bevelen kan uitvaardigen jegens instellingen van de Unie. [20]

V. Conclusies van partijen

28. Verzoeker vraagt het Hof:

– de bestreden beschikking te vernietigen;

– bijgevolg de litigieuze nota en de nota van 8 juli 2019 nietig te verklaren;

– subsidiair, de zaak naar het Gerecht terug te verwijzen, en

– het Parlement te verwijzen in de kosten van beide instanties.

29. Het Parlement vraagt het Hof:

– de hogere voorziening af te wijzen, en

– verzoeker te verwijzen in de kosten van de hogere voorziening.

VI. Hogere voorziening

30. Ter ondersteuning van zijn hogere voorziening voert verzoeker drie middelen aan, waarin hij respectievelijk stelt dat het Parlement de exceptie van niet-ontvankelijkheid van zijn beroep te laat heeft ingediend, dat de litigieuze nota vatbaar is voor beroep en dat het in de memorie van aanpassing geformuleerde verzoek tot nietigverklaring ontvankelijk is. Voorts herhaalt hij de middelen die in eerste aanleg zijn aangevoerd.

[18] Zie de punten 57 et 58 van de bestreden beschikking.

[19] Zie de punten 62 en 63 van de bestreden beschikking.

[20] Zie de punten 66 en 67 van de bestreden beschikking.

A. Eerste middel: te late indiening van de exceptie van niet-ontvankelijkheid door het Parlement

1. Argumentatie van partijen

31. Verzoeker stelt dat het Gerecht artikel 60, artikel 81, lid 1, en artikel 130, lid 1, van zijn Reglement voor de procesvoering, alsook artikel 6 van het e-Curia-besluit heeft geschonden door te oordelen dat de exceptie van niet-ontvankelijkheid regelmatig bij afzonderlijke akte is neergelegd op 29 augustus 2019, terwijl de termijn op 25 augustus 2019 afliep.

32. Volgens hem geldt de verlenging van de procestermijnen, zoals vervat in artikel 60 van dit Reglement, alleen voor de gevallen waarin gebruik moet worden gemaakt van verzending per post, en geldt deze verlenging daarom niet in geval van de neerlegging en de betekening van procestukken via het e-Curia systeem, waarmee wordt gewaarborgd dat de papierloze communicatie zonder enige vertraging kan verlopen, zoals in de considerans van het e-Curia besluit wordt gepreciseerd.

33. Volgens het Parlement is het middel deels niet-ontvankelijk voor zover verzoeker niet uitlegt waarom het Gerecht artikel 6 van het e-Curia-besluit heeft geschonden, en voor het overige ongegrond, omdat het berust op een kennelijk onjuiste rechtsopvatting van artikel 60 van dit Reglement, dat van toepassing is op iedere neerlegging van processtukken met behulp van de voor dat doel verplicht te gebruiken applicatie e-Curia, zoals artikel 56 bis, lid 1, van ditzelfde Reglement bepaalt.

2. Beoordeling

34. Gezien de door de applicatie e-Curia geboden voordelen, die voortvloeien uit het feit dat de papierloze communicatie zonder enige vertraging kan verlopen, zoals in overweging 3 van het e-Curia besluit wordt gepreciseerd, is het gebruik ervan, zoals artikel 56 bis van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht bepaalt, verplicht gesteld voor de neerlegging en betekening van processtukken in de procedures bij het Gerecht.

35. Toch is er geen wijziging aangebracht in de in artikel 60 van dit Reglement opgenomen bepaling, die zonder enige precisering omtrent de wijze van de neerlegging van de processtukken, voorziet in een verlenging van de procestermijnen met een forfaitaire termijn wegens afstand van tien dagen.

36. Een dergelijk termijn wegens afstand is ook opgenomen in artikel 51 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie. Bij de berekening van termijnen in hogere voorziening houdt het Hof daar ook rekening mee, ook bij gebruik van de applicatie e-Curia.[21]

37. In die omstandigheden ben ik van mening dat het eerste middel van hogere voorziening ongegrond is.

[21] Zie beschikkingen van 11 juni 2020, GMPO/Commissie (C-575/19 P, niet gepubliceerd, EU:C:2020:448, punt 31), en 5 mei 2021, Comprojecto-Projectos e Construções e.a./BCE en Banco de Portugal (C-450/20 P, niet gepubliceerd, EU:C:2021:356, punten 11 en 12).

B. Tweede middel: de litigieuze nota is niet vatbaar voor beroep

1. Argumentatie van partijen

38. Ter ondersteuning van dit middel, dat gebaseerd is op artikel 263 VWEU, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten en het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, stelt verzoeker het volgende:

– de litigieuze nota is niet slechts een voorbereidende handeling, aangezien zij bindende rechtsgevolgen had, namelijk de onmiddellijke verlaging van zijn pensioen, zonder dat de indiening van opmerkingen binnen de toegestane termijn na ontvangst van deze nota enige uitwerking kon hebben;

– op de datum van instelling van zijn beroep had het Parlement nog niet gereageerd op zijn opmerkingen en hij heeft de zaak bij het Gerecht aanhangig gemaakt binnen de in artikel 263 VWEU bepaalde termijn om te voorkomen dat zijn rechten zouden vervallen, en

– de stelling dat het indienen van opmerkingen met het oog op een herziening van de litigieuze nota impliceert dat het onmogelijk is om daartegen beroep in te stellen, is in strijd met het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming en maakt het voor het Parlement mogelijk om zich te onttrekken aan ieder rechterlijk toezicht door niet te reageren op de opmerkingen dan wel daarop bevestigend te antwoorden.

39. Het Parlement stelt dat:

– de herziening van het pensioenbedrag voorlopig was en had kunnen worden aangepast op basis van de door verzoeker verstrekte schriftelijke opmerkingen;

– om de redenen die door het Gerecht zijn aanvaard in de punten 48 en 49 van de bestreden beschikking, dit voorlopig karakter buiten kijf staat, hetgeen ook blijkt uit de e-mail aan verzoeker, waarin hem is medegedeeld dat op zijn opmerkingen zou worden geantwoord;

– het Parlement, na deze opmerkingen te hebben beoordeeld, een definitief besluit heeft genomen, en

– een daartegen ingesteld beroep voldoende rechtsbescherming had kunnen waarborgen.

40. Wat het argument van verzoeker betreft van het gevaar dat afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheid tot toetsing van de handelingen van het Parlement door het Gerecht, verwijst het Parlement naar punt 58 van de bestreden beschikking.

2. Beoordeling

41. Met dit tweede middel bekritiseert verzoeker in wezen onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof de beoordeling door het Gerecht van het criterium van de rechtsgevolgen, op grond waarvan beroep kan worden ingesteld krachtens artikel 263 VWEU.

42. Er moet dan ook in herinnering te worden gebracht dat als „voor beroep vatbare handelingen" in de zin van dit artikel worden aangemerkt alle door de instellingen vastgestelde bepalingen, ongeacht de vorm ervan, die tot doel hebben bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen die de belangen van de verzoekende natuurlijke of rechtspersoon aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen. [22]

43. Daarentegen ontsnapt elke handeling die geen bindende rechtsgevolgen heeft, zoals voorbereidende handelingen en handelingen die louter uitvoering behelzen, gewone aanbevelingen en adviezen en, in beginsel, interne instructies, aan rechterlijke toetsing als bedoeld in artikel 263 VWEU. [23]

44. Om te kunnen bepalen of de bestreden handeling bindende rechtsgevolgen in het leven roept, moet worden gekeken naar de wezenlijke inhoud van die handeling, alsmede naar de bedoeling van de auteur ervan [24], en moeten die gevolgen worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria zoals de inhoud van die handeling, waarbij in voorkomend geval rekening moet worden gehouden met de context waarin de handeling is vastgesteld en de bevoegdheden van de instelling die de handeling heeft vastgesteld. [25]

45. Tussenmaatregelen die ertoe strekken het definitieve besluit voor te bereiden, vormen dan ook in beginsel geen handelingen waartegen beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld. Dat is het geval indien zij een voorlopig standpunt van de instelling uitdrukken. [26]

46. Tegen tussenmaatregelen kan evenmin beroep worden ingesteld indien vaststaat dat de eventuele onrechtmatigheid ervan kan worden aangevoerd tot staving van een beroep tegen het eindbesluit ter voorbereiding waarvan deze maatregelen zijn genomen. In die omstandigheden waarborgt het beroep dat kan worden ingesteld tegen het besluit waarmee de procedure wordt beëindigd, voldoende rechtsbescherming. [27]

47. Voorts kan tegen het litigieuze besluit alleen beroep worden ingesteld indien, ook zonder wijziging van de bewoordingen van het dispositief van het voorafgaande besluit, de aanpassing van bepaalde gronden daarvan de wezenlijke inhoud van hetgeen in het dispositief ervan is besloten, heeft gewijzigd en aldus de belangen van verzoekers heeft aangetast in de zin van de rechtspraak met betrekking tot artikel 263 VWEU. Anders gaat het om een bevestigende handeling die niet vatbaar is voor beroep in de zin van dit artikel.

[22] Zie arresten van 25 februari 2021, VodafoneZiggo Group/Commissie (C-689/19 P, EU:C:2021:142, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 22 april 2021, thyssenkrupp Electrical Steel en thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Commissie (C-572/18 P, EU:C:2021:317, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[23] Zie arrest van 22 april 2021, thyssenkrupp Electrical Steel en thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Commissie (C-572/18 P, EU:C:2021:317, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[24] Zie over het ontbreken van invloed van bepaalde formele vereisten arrest van 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/Commissie (C-521/06 P, EU:C:2008:422, punten 42-45).

[25] Zie arrest van 22 april 2021, thyssenkrupp Electrical Steel en thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Commissie (C-572/18 P, EU:C:2021:317, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[26] Zie arrest van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, (C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punt 50, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[27] Zie arresten van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, (C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 22 april 2021, thyssenkrupp Electrical Steel en thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Commissie (C-572/18 P, EU:C:2021:317, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48. In casu heeft het Gerecht met toepassing van de rechtspraak die overeenstemt met die welke in de punten 42 en 45 van deze conclusie in herinnering is gebracht [28], gewezen op elementen van de inhoud van de litigieuze nota, namelijk het gebruikte woord „ontwerp" en de precisering dat de herziening van de pensioenrechten en de terugvordering van de over de maanden januari tot en met maart 2019 ten onrechte ontvangen bedragen pas definitief zouden worden na afloop van een termijn van 30 dagen waarbinnen opmerkingen konden worden ingediend. Het Gerecht was van oordeel dat, doordat verzoeker van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt, het ontwerp tot vaststelling van de nieuwe pensioenrechten geen definitief karakter heeft kunnen verkrijgen, zodat het schrijven dat volgde op de opmerkingen van verzoeker, het definitieve besluit van het Parlement is.

49. Voorts heeft het Gerecht vastgesteld dat dit schrijven niet een louter bevestigende handeling is, aangezien de litigieuze nota geen definitief karakter heeft, en dat het in dit verband niet relevant is dat in deze nota geen termijn wordt vermeld waarbinnen het Parlement diende te antwoorden.

50. In het kader van het tweede middel van de hogere voorziening betwist verzoeker niet de conclusies van het Gerecht over de inhoud van de litigieuze nota en de context waarin deze is uitgebracht. Volgens verzoeker heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de beoordeling of deze nota vatbaar is voor beroep, waarbij hij als argument aanvoert dat als gevolg van deze nota de hoogte van zijn pensioen direct is verlaagd.

51. Uit de punten 5, 6 en 47 van de bestreden beschikking blijkt dat het Gerecht heeft vastgesteld dat de litigieuze nota is uitgebracht door het Parlement, dat beschikt over een beslissingsbevoegdheid, en dat het Parlement op grond van het stelsel voor de vaststelling van het bedrag van pensioenen van de leden van het Europees Parlement verplicht is om het bedrag van de uitgekeerde pensioenen aan te passen. Volgens de vaststellingen van het Gerecht heeft het DG Financiën van deze instelling verzoeker in februari geïnformeerd over de komende aanpassing van zijn pensioenbedrag, die voortvloeide uit de automatische toepasbaarheid van besluit nr. 14/2018, en hem vervolgens, twee maanden later, via deze nota in kennis gesteld van de daadwerkelijke inwerkingtreding van deze aanpassing en van de mogelijkheid opmerkingen in te dienen binnen een termijn van 30 dagen vanaf de verzending van deze nota.

52. Hieruit kan worden afgeleid dat het Parlement op ondubbelzinnige wijze een maatregel heeft vastgesteld die rechtsgevolgen meebrengt die de belangen van verzoeker aantasten en hem bindend worden opgelegd.

53. Het Gerecht heeft zijn oordeel dat de litigieuze nota geen besluit is, gebaseerd op de overweging dat de mogelijkheid bestond om naar aanleiding van deze nota opmerkingen in te dienen, en op de vaststelling dat van deze mogelijkheid gebruik is gemaakt, dat de opmerkingen van verzoeker zijn beoordeeld en dat de sinds de maand januari ten onrechte uitgekeerde bedragen niet zijn teruggevorderd.

54. Hiermee is het Gerecht voorbijgegaan aan de volgende punten die uit zijn vaststellingen voortvloeien:

– het feit dat de bindende gevolgen van de litigieuze nota die de belangen van verzoeker aantasten niet zijn opgeschort bij ontvangst van de opmerkingen, en

[28] Zie de punten 46 en 47 van de bestreden beschikking.

– de zekerheid dat het Parlement in beginsel niet op zijn besluit zou kunnen terugkomen, aangezien dit besluit noodzakelijkerwijs samenhangt met besluit nr. 14/2018.

55. Hieruit vloeit voort dat, in deze specifieke omstandigheden, die sterk verschillen van die welke hebben geleid tot de rechtspraak die door het Gerecht in punt 46 van de bestreden beschikking is aangehaald, de litigieuze nota in tegenstelling tot de in de maand februari 2019 verzonden nota, niet kan worden beschouwd als een gewone informatieve brief die aan verzoeker was gericht om zijn standpunt te vernemen en het Parlement zo volledig mogelijk te informeren voordat het zijn besluit nam of, met andere woorden, niet kan worden beschouwd als een noodzakelijke stap voordat de rechten van verzoeker werden beperkt.

56. In die omstandigheden zou de litigieuze nota slechts als een eerste of voorbereidend standpunt kunnen worden gezien indien het Parlement duidelijk had laten uitkomen dat zijn besluit om de pensioenen te verlagen naar aanleiding van besluit nr. 14/2018 alleen concrete gevolgen zou hebben indien er van de kant van betrokkene geen opmerkingen waren, dan wel bij het verstrijken van een bepaalde termijn om deze opmerkingen in te dienen, hetgeen in casu niet het geval is geweest.

57. Het doet in dit verband niet ter zake dat het Parlement niet ten volle rechtsgevolgen aan de sinds april 2019 van toepassing zijnde verlaging van het pensioenbedrag heeft verbonden door de tussen januari en maart 2019 ten onrechte betaalde bedragen niet terug te vorderen. Dit kan namelijk niets wijzigen aan de kwalificatie van de litigieuze nota, die voortvloeit uit de automatische aanpassing van de vervallen en nog te vervallen pensioenbedragen, aangezien ook de materiële voorwaarden voor de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen met besluit nr. 14/2018 samenhangen.

58. Dat de litigieuze nota vatbaar is voor beroep, vindt bevestiging in de uit punt 52 van de bestreden beschikking voorvloeiende vaststelling dat in deze procedure ter aanpassing van de pensioenen geen nieuw besluit wordt genomen na het verstrijken van de termijn van dertig dagen waarbinnen de pensioensgerechtigde opmerkingen kan indienen dan wel wanneer deze opmerkingen worden afgewezen. Omdat er geen sprake is van een nieuwe beoordelingsprocedure die resulteert in een omstandig gemotiveerd besluit dat een antwoord vormt op de opmerkingen van de pensioensgerechtigde, zal de rechtmatigheid van de handeling waardoor zijn pensioenbedrag is gewijzigd, dan ook worden beoordeeld na afloop van deze termijn aan de hand van de gegevens waarover het Parlement kon beschikken op het tijdstip dat het de pensioensgerechtigde heeft geïnformeerd.

59. In omstandigheden als die van het onderhavige geding kan het Parlement evenmin zinvol stellen dat verzoeker, die na ontvangst van de litigieuze nota opmerkingen heeft ingediend, had moeten wachten totdat deze instelling bevestigde dat zijn pensioenbedrag werd verlaagd, om dit antwoord op zijn opmerkingen als een definitieve, en dus voor beroep vatbare handeling te kunnen beschouwen. Het was namelijk volgens de herhaaldelijk door het Parlement verstrekte gegevens zeer onwaarschijnlijk dat verzoeker met een dergelijke aanpak met succes zou kunnen opkomen tegen de principiële, van besluit nr. 14/2018 afhankelijke verlaging van pensioenbedragen, en dat hij hiermee het gevaar liep dat het antwoord van het Parlement bij gebreke van nieuwe elementen als een bevestigende, niet voor beroep vatbare handeling zou worden beschouwd. [29]

[29] Zie punt 47 van deze conclusie.

60. Bovenstaande analyse vindt steun in de rechtspraak betreffende de definitie van een bezwarende handeling in ambtenarenzaken bij betwisting van de financiële gevolgen van een besluit. Zo kan uit een maandelijkse salarisstrook blijken dat er sprake is van een besluit.[30] Wanneer deze salarisafrekening de eerste toepassing vormt van een nieuwe handeling van algemene strekking tot vaststelling van financiële rechten, geeft deze jegens de geadresseerde noodzakelijkerwijs blijk van de vaststelling van een administratief besluit van individuele strekking dat bindende rechtsgevolgen sorteert die de belangen van de ambtenaar in kwestie rechtstreeks en onmiddellijk kunnen aantasten. Daarentegen beperken de volgende salarisoverzichten zich op zich tot het rapporteren van de verdere gevolgen van dit eerste administratieve besluit van individuele strekking en kunnen zij worden aangemerkt als bevestigende administratieve besluiten van individuele strekking.[31]

61. Bovendien geldt volgens vaste rechtspraak dat, wanneer een kandidaat voor een vergelijkend onderzoek vraagt om heronderzoek van een besluit van een jury, het besluit dat de jury na heronderzoek van de situatie van de kandidaat neemt, het voor hem bezwarende besluit is, aangezien het na heronderzoek genomen besluit in de plaats komt van het oorspronkelijke besluit van de jury.[32]

62. Aangezien mijns inziens het aanvechtbare karakter van de litigieuze nota in de zin van artikel 263 VWEU voornamelijk voortvloeit uit de reeks aan verzoeker verstrekte gegevens en uit de concretisering van een algemeen besluit in omstandigheden die de rechtsbescherming van verzoeker in gevaar brengen, lijkt het mij ten slotte zinvol om de strekking van het arrest van 28 juni 2018, Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Commissie[33], onder de aandacht van het Hof te brengen.

63. De omstandigheden van de zaak die hebben geleid tot dat arrest, zijn op bepaalde punten vergelijkbaar met de omstandigheden waarop het tweede middel van hogere voorziening is gebaseerd. Het Hof heeft namelijk opgemerkt dat verzoeker een e-mail had ontvangen die hij als de kennisgeving van de afwijzing van zijn voorstel door de Europese Commissie kon beschouwen[34], en dat hij niet op de hoogte was van het bestaan van het definitieve besluit dat door de Commissie na de datum van instelling van zijn beroep was genomen. Anders dan het Gerecht, dat het beroep niet-ontvankelijk had verklaard op grond van de overweging dat het was gericht tegen een e-mail die niet door de Commissie was opgesteld en dat de bestreden handeling enkel provisorisch was[35], heeft het Hof uit de vaststellingen van het Gerecht afgeleid dat het Gerecht, rekening houdend met de bijzondere omstandigheden van het geval en ter waarborging

30 Zie arrest van 15 juni 1976, Wack/Commissie (1/76, EU:C:1976:91, punt 5).

31 Zie arresten van 12 december 2019, Tàpias/Raad (T-527/16, EU:T:2019:856, punt 37), en 5 december 2012, Lebedef e.a./Commissie (F-110/11, EU:F:2012:174, punten 36 en 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 Zie arrest van 5 september 2018, Villeneuve/Commissie (T-671/16, EU:T:2018:519, punt 24).

33 C-635/16 P, EU:C:2018:510.

34 In punt 66 van het arrest Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Commissie, heeft het Hof opgemerkt: „[Uit de bewoordingen van de e-mail van 17 juli 2015, zoals opgenomen in punt 21 van het huidige arrest, blijkt dat [het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken (INEA)] *[Spliethoff's Bevrachtingskantoor BV]* uitdrukkelijk heeft *geïnformeerd over het feit dat haar ‚voorstel niet [was] geselecteerd*'. Het klopt dat INEA hierbij heeft gepreciseerd dat *de procedure* voor de vaststelling van een besluit van de Commissie betreffende de selectie van projecten en de verlening van subsidies *nog liep*. Zij heeft daaraan evenwel toegevoegd dat ‚*in het onwaarschijnlijke geval dat er bij de vaststelling van dit besluit wijzigingen worden aangebracht betreffende uw voorstel, u daarvan apart op de hoogte zal worden gesteld via e-mail*'. [Deze vennootschap]heeft echter in dit verband vervolgens geen enkele e-mail meer ontvangen van INEA of de Commissie." Cursivering van mij.

35 Zie arrest Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Commissie (punten 31, 34 en 65).

van verzoekers recht op effectieve rechterlijke bescherming, had moeten erkennen dat het voorwerp van het tegen de Commissie gerichte beroep tot nietigverklaring [36] het definitieve besluit was.

64. In dat arrest heeft het Hof zich dan ook niet uitgesproken over het voorlopige karakter van de litigieuze handeling, maar over het feit dat het voor verzoeker niet mogelijk was om het uitvoeringsbesluit van de Commissie dat het definitieve besluit was, te identificeren, en wel gelet op de in gang gezette procedure, waarbij ook in aanmerking genomen moest worden dat de litigieuze e-mail informatie bevatte over de beroepsmogelijkheden en daarvan gebruik is gemaakt zonder dat het uitvoeringsbesluit bekend was. [37] In die zin verdient ditzelfde arrest bijzondere aandacht doordat het laat zien wat de procedurele gevolgen zijn indien er op grond van de formulering en de context van een handeling onduidelijkheid heerst over de aard en strekking van deze handeling en namelijk over de rechtsgevolgen ervan. [38] Bijgevolg geef ik het Hof subsidiair in overweging een analoge motivering te geven.

65. Ik leid uit het bovenstaande af dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door het door verzoeker ingestelde beroep tot nietigverklaring van de litigieuze nota kennelijk niet-ontvankelijk te verklaren op grond van de overweging dat deze nota geen aanvechtbare handeling is waartegen een dergelijk beroep uit hoofde van artikel 263 VWEU kan worden ingesteld.

66. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging te oordelen dat het tweede middel van hogere voorziening gegrond is, en de bestreden beschikking derhalve te vernietigen, zonder dat het derde, subsidiaire middel van de hogere voorziening hoeft te worden behandeld.

67. Voor het geval echter dat het Hof zou besluiten dit tweede middel af te wijzen, zal ik mijn analyse betreffende dit laatste middel voortzetten.

C. Derde middel: ontvankelijkheid van het verzoek tot nietigverklaring van de nota van 8 juli 2019 dat is ingediend in de memorie van aanpassing en betrekking heeft op de noodzaak om deze memorie om te vormen tot een verzoekschrift

1. Argumentatie van partijen

68. Verzoeker bekritiseert subsidiair de punten 62 en 63 van de bestreden beschikking, voor zover daarin zijn in de memorie van aanpassing ingediende verzoek tot nietigverklaring van de litigieuze nota niet-ontvankelijk is verklaard. Aangezien dit verzoekschrift voldoet aan de voorwaarden van artikel 76 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht en op tijd is ingediend, had het Gerecht volgens hem met inachtneming van het beginsel van instandhouding van rechtshandelingen, de handeling moeten converteren en deze memorie uit hoofde van artikel 86 van dit Reglement als verzoekschrift moeten aanmerken.

[36] Zie arrest Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Commissie (punt 71).

[37] Zie arrest Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Commissie (punten 66-70).

[38] Zie op dit punt conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Commissie (C-635/16 P, EU:C:2018:28, punten 6 en 7). De advocaat-generaal heeft aangegeven dat verzoekster in hogere voorziening een nieuwe rechtsvordering tegen de nietigverklaring van het uitvoeringsbesluit van de Commissie heeft ingesteld, waartegen door de Commissie bezwaar is gemaakt doordat deze vordering te laat is ingesteld.

69. Verzoeker preciseert dat het door hem ingeroepen beginsel is opgenomen in het Italiaanse recht, door de Italiaanse rechter wordt toegepast en dat hij daarvoor in aanmerking meende te kunnen komen door neerlegging van zijn memorie van aanpassing. Doordat zijn verzoekschrift niet ten gronde is behandeld, kon zijn rechtspositie niet worden beschermd en zijn zijn rechten van verdediging dus geschonden.

70. Volgens het Parlement heeft het Gerecht geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de niet-ontvankelijkheid van de memorie van aanpassing voortvloeit uit de niet-ontvankelijkheid van het verzoek tot nietigverklaring van de litigieuze nota. Subsidiair voert het Parlement aan dat alleen tegen het besluit dat is genomen nadat de opmerkingen van verzoeker zijn beoordeeld, beroep kan worden ingesteld. Het voegt daaraan toe dat geen enkele bepaling van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht of enig algemeen beginsel van Unierecht het Gerecht verplicht om de memorie van aanpassing te converteren in een verzoekschrift en dat het Italiaanse recht en de Italiaanse rechtspraak niet met succes kunnen worden ingeroepen. Volgens het Parlement kan het Gerecht ook geen schending van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming worden verweten, nu verzoeker een beroep tot nietigverklaring kon instellen tegen het besluit waarin zijn opmerkingen over de litigieuze nota worden afgewezen.

2. Beoordeling

71. Aangezien verzoeker ter staving van zijn derde middel van de hogere voorziening het besluit van het Gerecht betwist voor zover het zijn verzoek, in navolging van hetgeen een Italiaanse rechter had kunnen vaststellen, had moeten heroverwegen, stel ik het Hof voor te oordelen dat dit middel kennelijk ongegrond is.

D. Middelen en argumenten rechtens, geformuleerd in het verzoek tot nietigverklaring van de litigieuze nota en van de nota van 8 juli 2019

72. Verzoeker herhaalt de middelen die hij ter staving van zijn verzoek tot nietigverklaring van de litigieuze nota en de nota van 8 juli 2019 heeft aangevoerd, met als argument dat het Gerecht geen beslissing ten gronde heeft genomen.

73. Het Parlement stelt dat deze middelen niet-ontvankelijk zijn omdat zij niet tegen de bestreden beschikking zijn gericht, en niet ter zake dienend zijn, omdat het Gerecht geen uitspraak ten gronde over het verzoekschrift heeft gedaan.

74. Zoals blijkt uit de vorderingen van verzoeker in het kader van zijn hogere voorziening, vraagt deze het Hof om zich uit te spreken over de nietigverklaring van de litigieuze nota en van de nota van 8 juli 2019. Indien het Hof besluit de bestreden beschikking te vernietigen, rijst namelijk de vraag of het Hof de zaak zelf kan afdoen.

E. Beroep in eerste aanleg

75. Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van het Statuur van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof in geval van vernietiging van de beschikking van het Gerecht de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening verwijzen naar het Gerecht.

76. In casu is het Hof in deze fase van de procedure niet in staat om ten gronde te beslissen over het door verzoeker bij het Gerecht ingestelde beroep, aangezien het Gerecht zich uitsluitend heeft uitgesproken over de door het Parlement opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid.

77. Daarentegen beschikt het Hof wel over de gegevens die nodig zijn om definitief uitspraak te doen over deze exceptie van niet-ontvankelijkheid. [39]

78. Daarom geef ik het Hof in overweging te oordelen dat deze exceptie van niet-ontvankelijkheid, die is ontleend aan het argument dat tegen de litigieuze nota geen beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld, moet worden verworpen.

79. Bijgevolg moet de zaak worden terugverwezen naar het Gerecht met het oog op de behandeling van het beroep van verzoeker tot nietigverklaring van de litigieuze nota.

VII. Kosten

80. Gelet op de terugverwijzing naar het Gerecht, dient de beslissing omtrent de kosten van de hogere voorziening bij het Hof te worden aangehouden.

VIII. Conclusie

81. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging:

– de beschikking van 3 juli 2020, Falqui en Poggiolini/Parlement (T-347/19 en T-348/19, niet gepubliceerd, EU:T:2020:303) te vernietigen, voor zover deze betrekking heeft op het beroep van Poggiolini;

– de door het Europees Parlement bij het Gerecht opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep van Poggiolini te verwerpen;

– de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht voor een uitspraak over de vordering van Poggiolini tot nietigverklaring van de nota van 11 april 2019 die is vastgesteld door het hoofd van de eenheid „Bezoldiging en Sociale Rechten van de leden” van het directoraat-generaal (DG) Financiën van het Europees Parlement en die betrekking heeft op de aanpassing van zijn pensioenbedrag na de inwerkingtreding van besluit nr. 14/2018 van het Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati (Bureau van het Voorzitterschap van de Italiaanse Tweede Kamer) op 1 januari 2019, en

– de beslissing omtrent de kosten aan te houden.

[39] Zie arresten van 9 juli 2009, 3F/Commissie (C-319/07 P, EU:C:2009:435, punt 98), en 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, (C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punt 78). Zie ook arrest van 28 februari 2019, Raad/Growth Energy en Renewable Fuels Association (C-465/16 P, EU:C:2019:155, punt 128).