Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. RICHARD DE LA TOUR
fremsat den 15. juli 2021 [1]

Sag C-408/20 P

Danilo Poggiolini
mod

Europa-Parlamentet

»Appel – fælles statut for medlemmerne af Europa-Parlamentet – medlem af Europa-Parlamentet, der er valgt i en italiensk valgkreds – Europa-Parlamentets ændring af pensionsrettighederne – formalitetsindsigelse – afstandsfrist – applikationen e-Curia – anfægtelig retsakt – begreb – bindende retsvirkninger – anmodning om tilpasning af stævningen – antagelse til realitetsbehandling«

I. Indledning

1. Ved sin appel har Danilo Poggiolini nedlagt påstand om annullation af kendelse afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 3. juli 2020, Falqui og Poggiolini mod Parlamentet [2], hvorved Retten afviste hans søgsmål med påstand om annullation af meddelelse af 11. april 2019 udarbejdet af chefen for »Enheden for Medlemmernes Vederlag og Sociale Rettigheder« i Europa-Parlamentets Generaldirektorat for Finans og om tilpasning af størrelsen af den pension, han modtager [3], som følge af ikrafttrædelsen den 1. januar 2019 af afgørelse nr. 14/2018 fra Ufficio di presidenza della Camera dei deputati (præsidiet for deputeretkammeret, Italien) [4].

2. Denne meddelelse, som var stilet til flere tidligere medlemmer af Europa-Parlamentet eller deres efterladte, har været genstand for adskillige søgsmål, som Retten har afvist. Der er iværksat appel ved Domstolen til prøvelse af disse afgørelser, som blev truffet samme dag i enslydende vendinger [5].

1 Originalsprog: fransk.

2 T-347/19 og T-348/19, ikke trykt i Sml., herefter »den appellerede kendelse«, EU:T:2020:303.

3 Jf. punkt 16 i nærværende forslag til afgørelse.

4 Herefter »afgørelse nr. 14/2018«.

5 Ud over denne appel behandles samtidig en appel iværksat af 20 tidligere medlemmer af Europa-Parlamentet eller deres efterladte (sagen Tognoli m.fl. mod Parlamentet (sag C-431/20 P)). Der verserer yderligere appeller i sagerne Coppo Gavazzi m.fl. mod Parlamentet (sag C-725/20 P) og Santini m.fl. mod Parlamentet (sag C-198/21 P) vedrørende identiske meddelelser af 11.4.2019 eller 8.5.2019. De er iværksat til prøvelse af henholdsvis dom af 15.10.2020, Coppo Gavazzi m.fl. mod Parlamentet (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 og T-465/19, EU:T:2020:494), og af 10.2.2021, Santini m.fl. mod Parlamentet (T-345/19, T-346/19, T-364/19 – T-366/19, T-372/19 – T-375/19 og T-385/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:78). Den skriftlige forhandling i disse sager pågår.

3. Domstolen skal således tage stilling til de betingelser, hvorunder der kan anlægges søgsmål til prøvelse af Parlamentets afgørelser om ændring af parlamentsmedlemmernes pensioner truffet inden for rammerne af en administrativ procedure, der ikke er omfattet af særlige regler.

4. Den væsentligste del af overvejelserne i forbindelse med denne appel og appellen i sag C-431/20 P, som Domstolen har besluttet at behandle samlet, vedrører begrebet »anfægtelig retsakt« som omhandlet i artikel 263 TEUF [6].

II. Retsforskrifter

A. Rettens procesreglement

5. Artikel 56a, stk. 1, i Rettens procesreglement [7] fastsætter:

»Ethvert procesdokument indleveres, og enhver forkyndelse foretages via e-Curia, jf. dog de tilfælde, der er omhandlet i artikel 57, stk. 2, artikel 72, stk. 4, artikel 80, stk. 1, artikel 105, stk. 1 og 2, artikel 147, stk. 6, artikel 148, stk. 9, og artikel 178, stk. 2 og 3 [8].«

6. Procesreglementets artikel 60 præciserer:

»Procesfristerne forlænges med en fast afstandsfrist på ti dage.«

7. Artikel 81, stk. 1, i procesreglementet bestemmer:

»Inden to måneder efter stævningens forkyndelse skal sagsøgte indgive sit svarskrift. […]«

8. Samme procesreglements artikel 86, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Når en retsakt, der påstås annulleret, bliver erstattet af eller ændret ved en anden retsakt med samme genstand, kan sagsøgeren, inden retsforhandlingernes mundtlige del afsluttes, eller inden Rettens beslutning om at træffe afgørelse, uden at retsforhandlingerne omfatter en mundtlig del, tilpasse stævningen for at tage hensyn til dette nye forhold.«

9. Artikel 130, stk. 1, i Rettens procesreglement er affattet som følger:

»Såfremt sagsøgte anmoder Retten om at tage stilling til, om sagen bør afvises, eller til, om Retten savner kompetence, uden at indlede behandlingen af sagens realitet, skal anmodningen herom fremsættes i et særskilt dokument inden udløbet af den i artikel 81 fastsatte frist.«

6 Dette begreb er omhandlet i det andet appelanbringende i denne sag og det første appelanbringende i sag C-431/20 P. Min bedømmelse i disse to sager er enslydende.

7 Findes på følgende internetadresse: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-11/tra-doc-da-div-t-0000-2018-201810296-05_01.pdf

8 Artikel 1, stk. 2, litra k), i Rettens procesreglement lyder som følger: »»e-Curia«: Den Europæiske Unions Domstols it-applikation, som gør det muligt at indlevere og forkynde procesdokumenter elektronisk«.

B. Afgørelsen om e-Curia

10. Artikel 6 i Rettens afgørelse af 11. juli 2018 om indlevering og forkyndelse af procesdokumenter via applikationen e-Curia [9] bestemmer:

»Procesdokumenter, herunder domme og kendelser, forkyndes via e-Curia til indehavere af en adgangskonto i de sager, som vedrører dem.

De forkyndelsesmodtagere, som er omhandlet i foregående stykke, underrettes pr. e-mail om enhver forkyndelse, som sendes til dem via e-Curia.

Et procesdokument er forkyndt på det tidspunkt, hvor modtageren (repræsentanten eller assistenten) anmoder om adgang til dokumentet. Anmodes der ikke om adgang, anses dokumentet for forkyndt syv dage efter fremsendelsen af e-mailen med underretning herom.

[…]«

III. Tvistens baggrund

11. Tvistens baggrund fremgår af den appellerede kendelses præmis 1-9 og kan sammenfattes som følger.

12. Appellanten er et tidligere medlem af Europa-Parlamentet valgt i Italien. Han oppebærer i denne egenskab en alderspension, der er tildelt på grundlag af regulativet om omkostningsgodtgørelser og andre godtgørelser til Europa-Parlamentets medlemmer.

13. Den 12. juli 2018 besluttede præsidiet for deputeretkammeret ved afgørelse nr. 14/2018 at foretage en ny beregning efter bidragsordningen af størrelsen af pensioner til deputeretkammerets tidligere medlemmer for de år, der var tilbagelagt frem til den 31. december 2011 [10]. På dette grundlag blev størrelsen af de pensioner, der blev udbetalt til et vist antal tidligere italienske medlemmer, nedsat med virkning fra den 1. januar 2019.

14. Ved at tilføje en kommentar i pensionsopgørelsen for januar 2019 underrettede Parlamentet appellanten om, at størrelsen af hans pension kunne blive ændret i henhold til afgørelse nr. 14/2018, og at denne ændring eventuelt kunne give anledning til inddrivelse af uberettiget udbetalte beløb.

15. Ved en udateret meddelelse fra chefen for »Enheden for Medlemmernes Vederlag og Sociale Rettigheder« i Parlamentets Generaldirektorat for Finans vedlagt pensionsopgørelsen for februar 2019 blev appellanten meddelt:

– at Parlamentets Juridiske Tjeneste havde bekræftet, at afgørelse nr. 14/2018 automatisk fandt anvendelse på hans situation

[9] EUT 2018, L 240, s. 72, herefter »afgørelsen om e-Curia«.

[10] Det præciseres i den appellerede kendelses præmis 3, at Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati (deputeretkammerets jurisdiktionsråd, Italien) er i færd med at undersøge lovligheden af afgørelse nr. 14/2018.

– at Parlamentet, så snart det havde modtaget de nødvendige oplysninger fra Camera dei deputati (deputeretkammeret, Italien), ville meddele appellanten den nye fastsættelse af hans ret til pension og inddrive den eventuelle forskel over de følgende 12 måneder, og

– at hans ret til pension ville blive endeligt fastsat ved en formel retsakt, til prøvelse af hvilken det ville være muligt at indgive en klage i henhold til artikel 72 i Parlamentets Præsidiums afgørelse af 19. maj og 9. juli 2008 om gennemførelsesbestemmelser til statutten for Europa-Parlamentets medlemmer[11] eller anlægge et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF.

16. Ved meddelelse af 11. april 2019[12] underrettede omtalte chef, som han havde anført i sin meddelelse af februar 2019, appellanten om:

– at størrelsen af hans pension ville blive tilpasset den nedsættelse af de tilsvarende pensioner, der i Italien blev udbetalt til tidligere nationale parlamentsmedlemmer i medfør af afgørelse nr. 14/2018, fra april 2019 og med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 2019 i henhold til det forslag om fastsættelse af den nye ret til pension, der var vedlagt den omtvistede meddelelse, og

– at appellanten havde en frist på 30 dage fra modtagelsen af meddelelsen til at fremsætte sine skriftlige bemærkninger, og at virkningerne af den omhandlede meddelelse i mangel af sådanne bemærkninger ville blive betragtet som endelige og navnlig indebære tilbagesøgning af uberettiget modtagne beløb for månederne januar til marts 2019.

17. Ved e-mail af 22. maj 2019 fremsendte appellanten sine bemærkninger til Parlamentets kompetente tjenestegren. Ved e-mail af samme dag bekræftede Parlamentet modtagelsen af disse bemærkninger og meddelte appellanten, at han ville få et svar, når hans argumenter var blevet behandlet.

18. Ved skrivelse af 8. juli 2019, dvs. efter anlæggelsen af søgsmålet i første instans, meddelte chefen for »Enheden for Medlemmernes Vederlag og Sociale Rettigheder« i Parlamentets Generaldirektorat for Finans appellanten, at hans bemærkninger ikke indeholdt oplysninger, der kunne begrunde en ændring af Parlamentets holdning, således som den var kommet til udtryk i den omtvistede meddelelse, og at retten til pension og planen for inddrivelse af det uberettiget udbetalte beløb, som var beregnet og meddelt i bilaget til denne meddelelse, følgelig var blevet endelige på datoen for forkyndelsen af denne afgørelse.

IV. Retsforhandlingerne for Retten og den appellerede kendelse

19. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 10. juni 2019 anlagde appellanten et søgsmål med påstand om annullation af den omtvistede meddelelse. Den 29. august 2019 nedlagde Parlamentet ved særskilt dokument påstand om, at sagen skulle afvises.

20. Den 6. september 2019 indgav appellanten en anmodning om tilpasning af stævningen, og den 10. oktober 2019 fremsatte han sine bemærkninger til denne formalitetsindsigelse.

21. Den 9. oktober 2019 fremsatte Parlamentet sine bemærkninger til appellantens anmodning om tilpasning.

[11] EUT 2009, C 159, s. 1.

[12] Herefter »den omtvistede meddelelse«.

22. Ved den appellerede kendelse, afsagt i henhold til artikel 126 i Rettens procesreglement, afviste Retten den af appellanten anlagte sag.

23. For det første fastslog Retten indledningsvis med hensyn til påstanden om annullation af den omtvistede meddelelse, at Parlamentet havde fremsat formalitetsindsigelsen inden for den fastsatte frist, idet fristen skal beregnes under hensyn til en fast afstandsfrist på ti dage, som også finder anvendelse, selv om den omhandlede retsakt indleveres via e-Curia [13].

24. Dernæst fastslog Retten, at den omtvistede meddelelse ikke udgjorde en bebyrdende retsakt [14]. Efter at have bemærket, at den omstændighed, at den nye metode til beregning af pensioner havde fundet anvendelse siden april 2019, ikke i sig selv var tilstrækkelig til at godtgøre, at Parlamentet havde taget endelig stilling til pensionernes størrelse [15], udledte Retten af ordlyden af den omtvistede meddelelse og af det forhold, at appellanten fik mulighed for at fremsætte sine bemærkninger, hvilket fremgik af meddelelsen, og hvilket appellanten havde gjort [16], at Parlamentets svar til appellanten udgjorde denne institutions endelige afgørelse og derfor ikke kunne betragtes som en retsakt, der alene bekræftede den omtvistede meddelelse [17].

25. Endelig fandt Retten, at dens vurdering af, at påstanden om annullation af den omtvistede meddelelse ikke kunne antages til realitetsbehandling, ikke tilsidesætter retten til effektiv domstolsbeskyttelse eller giver Parlamentet mulighed for at unddrage sig Rettens kontrol [18].

26. For det andet fastslog Retten, at den af appellanten indgivne anmodning om tilpasning skulle afvises med den begrundelse, at en part ikke kan tilpasse sine påstande og anbringender, hvis vedkommendes oprindelige søgsmål ikke selv kan antages til realitetsbehandling på tidspunktet for dets anlæggelse [19].

27. For det tredje afviste Retten appellantens påstand om, at Parlamentet skulle tilpligtes at udbetale de beløb, som det uberettiget havde tilbageholdt, med den begrundelse, at den ifølge fast retspraksis ikke kan rette påbud til Unionens institutioner [20].

V. Parternes påstande

28. Appellanten har nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede kendelse ophæves.

– Følgelig annulleres den omtvistede meddelelse og meddelelsen af 8. juli 2019.

– Subsidiært hjemvises sagen til Retten.

– Parlamentet tilpligtes at betale sagsomkostningerne i begge instanser.

13 Jf. den appellerede kendelses præmis 40-44.

14 Jf. den appellerede kendelses præmis 53.

15 Jf. den appellerede kendelses præmis 47, sidste punktum.

16 Jf. den appellerede kendelses præmis 48 og 49.

17 Jf. den appellerede kendelses præmis 52 og 56.

18 Jf. den appellerede kendelses præmis 57 og 58.

19 Jf. den appellerede kendelses præmis 62 og 63.

20 Jf. den appellerede kendelses præmis 66 og 67.

29. Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

– Appellen forkastes.

– Appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne i appelsagen.

VI. Appellen

30. Appellanten har til støtte for sin appel fremsat tre anbringender vedrørende henholdsvis den omstændighed, at Parlamentets formalitetsindsigelse blev indgivet for sent, at den omtvistede meddelelse udgør en anfægtelig retsakt, og at den påstand om annullation, der blev nedlagt i anmodningen om tilpasning, kan antages til realitetsbehandling. Derudover har han gentaget de anbringender, der blev fremført i første instans.

A. Det første anbringende om, at Parlamentets formalitetsindsigelse blev indgivet for sent

1. Parternes argumenter

31. Appellanten har gjort gældende, at Retten tilsidesatte procesreglementets artikel 60, artikel 81, stk. 1, og artikel 130, stk. 1, samt artikel 6 i afgørelsen om e-Curia, da den fandt, at Parlamentets formalitetsindsigelse var blevet forskriftsmæssigt indgivet ved særskilt dokument den 29. august 2019, selv om fristen udløb den 25. august 2019.

32. Han har gjort gældende, at forlængelsen af de procesfrister, der er fastsat i procesreglementets artikel 60, kun finder anvendelse i de tilfælde, hvor det er nødvendigt at gøre brug af fremsendelse pr. post, og at den følgelig ikke finder anvendelse i tilfælde af indlevering og forkyndelse af procesdokumenter inden for rammerne af e-Curia-systemet, der garanterer umiddelbare ikke-fysiske udvekslinger, således som det fremgår af præamblen til afgørelsen om e-Curia.

33. Parlamentet er af den opfattelse dels, at en del af anbringendet ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som appellanten ikke har forklaret, af hvilken grund Retten skulle have tilsidesat artikel 6 i afgørelsen om e-Curia, dels, at anbringendet i øvrigt er ugrundet, da det hviler på en åbenbart urigtig fortolkning af nævnte procesreglements artikel 60, der finder anvendelse på enhver indlevering af dokumenter via applikationen e-Curia, som skal anvendes til dette formål, således som det er fastsat i procesreglementets artikel 56a, stk. 1.

2. Bedømmelse

34. Det er blevet obligatorisk at anvende applikationen e-Curia, jf. artikel 56a i Rettens procesreglement, ved indlevering og forkyndelse af procesdokumenter i sager for Retten, henset til de fordele, der er forbundet med den umiddelbare ikke-fysiske udveksling, som denne applikation tilbyder, således som det præciseres i tredje betragtning til afgørelsen om e-Curia.

35. Reglen i procesreglementets artikel 60, som fastsætter en forlængelse af procesfristerne med en fast afstandsfrist på ti dage uden nogen præcisering af, hvorledes procesdokumenterne skal indleveres, er imidlertid ikke blevet ændret.

36. En sådan afstandsfrist er ligeledes fastsat i procesreglementets artikel 51. Ved beregningen af appelfristerne tager Domstolen ligeledes hensyn hertil, også i tilfælde af anvendelse af applikationen e-Curia [21].

37. Under disse omstændigheder mener jeg, at det første appelanbringende er ugrundet.

B. Det andet anbringende om, at den omtvistede meddelelse udgør en anfægtelig retsakt

1. Parternes argumenter

38. Til støtte for dette anbringende, som er støttet på artikel 263 TEUF, artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, har appellanten gjort gældende, at

– den omtvistede meddelelse ikke udgør en rent forberedende retsakt, med den begrundelse, at den har haft bindende retsvirkninger, nemlig en øjeblikkelig nedsættelse af hans pension, uden at fremsættelsen af bemærkninger inden for den fastsatte frist efter meddelelsens modtagelse kunne have nogen som helst virkning

– Parlamentet på datoen for anlæggelsen af hans sag endnu ikke havde besvaret hans bemærkninger, og at han indbragte sagen for Retten inden for den i artikel 263 TEUF fastsatte frist for at undgå, at sagen blev forældet, og

– argumentet om, at fremsættelsen af bemærkninger med henblik på fornyet undersøgelse af den omtvistede meddelelse betød, at det ikke var muligt at anlægge sag til prøvelse af denne, er i strid med den effektive domstolsbeskyttelse og giver Parlamentet mulighed for at unddrage sig enhver domstolskontrol ved ikke at besvare bemærkningerne eller ved at afgive et bekræftende svar.

39. Parlamentet har gjort gældende, at

– ændringen af pensionsbeløbet var af foreløbig karakter, og at det kunne være blevet revideret under hensyn til appellantens skriftlige bemærkninger

– af de grunde, som Retten anførte i den appellerede kendelses præmis 48 og 49, var der ingen tvivl om denne foreløbige karakter, som ligeledes fremgik af den e-mail, der blev sendt til appellanten, hvori han blev underrettet om, at han ville få et svar på sine bemærkninger

– Parlamentet traf en endelig afgørelse efter at have gennemgået disse bemærkninger, og

– et søgsmål til prøvelse heraf ville sikre en tilstrækkelig domstolsbeskyttelse.

40. Hvad angår appellantens argument vedrørende risikoen for, at Rettens beføjelse til at efterprøve Parlamentets retsakter tilsidesættes, har Parlamentet henvist til den appellerede kendelses præmis 58.

[21] Jf. kendelse af 11.6.2020, GMPO mod Kommissionen (C-575/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:448, præmis 31), og af 5.5.2021, Comprojecto-Projectos e Construções m.fl. mod ECB og Banco de Portugal (C-450/20 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:356, præmis 11 og 12).

2. Bedømmelse

41. Med dette andet anbringende har appellanten i det væsentlige, henset til Domstolens praksis, kritiseret Rettens vurdering af kriteriet om retsvirkning, der gør det muligt at indlede det retsmiddel, der er fastsat i artikel 263 TEUF.

42. Det skal derfor bemærkes, at enhver af institutionerne udstedt bestemmelse – uanset form – som tilsigter at have bindende retsvirkninger, der kan berøre en sagsøgende fysisk eller juridisk persons interesser ved at ændre dennes retsstilling væsentligt, anses for at udgøre en »anfægtelig retsakt« som omhandlet i denne artikel [22].

43. Derimod er enhver retsakt, der ikke har bindende retsvirkninger, som f.eks. forberedende retsakter, rene gennemførelsesforanstaltninger, simple henstillinger og udtalelser samt principielt interne instrukser, ikke underlagt den i artikel 263 TEUF omhandlede domstolsprøvelse [23].

44. Ved afgørelsen af, om en anfægtet retsakt har sådanne virkninger, skal vægten ifølge Domstolens praksis lægges på denne retsakts indhold og på ophavsmandens formål hermed [24], og disse virkninger skal vurderes ud fra objektive kriterier, såsom den nævnte retsakts indhold, i givet fald under hensyn til baggrunden for dens vedtagelse samt til den udstedende institutions beføjelser [25].

45. Mellemkommende foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige afgørelse, udgør således i princippet ikke retsakter, som kan være genstand for et annullationssøgsmål. Dette er tilfældet, hvis de udtrykker institutionens foreløbige opfattelse [26].

46. Mellemkommende retsakter kan ligeledes ikke gøres til genstand for søgsmål, hvis det er fastslået, at den ulovlighed, som denne retsakt er behæftet med, kan påberåbes til støtte for et søgsmål, der er rettet mod den endelige afgørelse, som de forbereder. Under sådanne omstændigheder vil et søgsmål til prøvelse af den beslutning, der bringer proceduren til ophør, sikre en tilstrækkelig domstolsbeskyttelse [27].

47. Desuden kan den omtvistede meddelelse kun gøres til genstand for et annullationssøgsmål, hvis ændringen af visse præmisser i den tidligere meddelelse – også uden at ændre ordlyden af dens dispositive del – har ændret det materielle indhold af det, der er bestemt i dens dispositive del, og dette berører sagsøgernes interesser som omhandlet i retspraksis vedrørende artikel 263 TEUF. I modsat fald er der tale om en bekræftende retsakt, som ikke kan anfægtes i henhold til denne artikel.

[22] Jf. dom af 25.2.2021, VodafoneZiggo Group mod Kommissionen (C-689/19 P, EU:C:2021:142, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis), og af 22.4.2021, thyssenkrupp Electrical Steel og thyssenkrupp Electrical Steel Ugo mod Kommissionen (C-572/18 P, EU:C:2021:317, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

[23] Jf. dom af 22.4.2021, thyssenkrupp Electrical Steel og thyssenkrupp Electrical Steel Ugo mod Kommissionen (C-572/18 P, EU:C:2021:317, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

[24] Jf. dom af 17.7.2008, Athinaïki Techniki mod Kommissionen (C-521/06 P, EU:C:2008:422, præmis 42-45), for så vidt angår irrelevansen af visse formelle krav.

[25] Jf. dom af 22.4.2021, thyssenkrupp Electrical Steel og thyssenkrupp Electrical Steel Ugo mod Kommissionen (C-572/18 P, EU:C:2021:317, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

[26] Jf. dom af 13.10.2011, Deutsche Post og Tyskland mod Kommissionen (C-463/10 P og C-475/10 P, EU:C:2011:656, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

[27] Jf. dom af 13.10.2011, Deutsche Post og Tyskland mod Kommissionen (C-463/10 P og C-475/10 P, EU:C:2011:656, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis), og af 22.4.2021, thyssenkrupp Electrical Steel og thyssenkrupp Electrical Steel Ugo mod Kommissionen (C-572/18 P, EU:C:2021:317, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

48. I den foreliggende sag henviste Retten i henhold til retspraksis svarende til den, der er nævnt i punkt 42 og 45 i nærværende forslag til afgørelse [28], til dele af indholdet af den omtvistede meddelelse, nemlig det anvendte udtryk »projet« (forslag) og præciseringen af, at ændringen af pensionsrettighederne og tilbagesøgningen af de uberettiget modtagne beløb for januar til marts 2019 først blev endelige efter udløbet af en frist på 30 dage, inden for hvilken der kunne fremsættes bemærkninger. Retten fandt, at appellantens udnyttelse af denne mulighed forhindrede, at forslaget om fastsættelse af de nye pensionsrettigheder blev endeligt, og at den skrivelse, der blev fremsendt efter appellantens bemærkninger, følgelig udgjorde Parlamentets endelige afgørelse.

49. Retten fastslog endvidere, at denne skrivelse ikke var en rent bekræftende retsakt, eftersom den omtvistede meddelelse ikke var endelig, og at den manglende præcisering i denne meddelelse af Parlamentets svarfrist i denne henseende var uden betydning.

50. I forbindelse med det andet appelanbringende har appellanten ikke bestridt Rettens konstateringer med hensyn til den omtvistede meddelelses indhold og den sammenhæng, hvori den blev udstedt. Appellanten er af den opfattelse, at Retten begik en retlig fejl, da den vurderede, at denne meddelelse kunne anfægtes, idet han gør gældende, at den medførte en øjeblikkelig nedsættelse af hans pension.

51. Det fremgår af den appellerede kendelses præmis 5, 6 og 47, at Retten fastslog, at den omtvistede meddelelse var blevet udstedt af Parlamentet, der havde beføjelse til at træffe afgørelse, og at Parlamentet i overensstemmelse med ordningen for fastsættelse af størrelsen af parlamentsmedlemmernes pensioner var forpligtet til at ændre størrelsen af de udbetalte pensioner. Ifølge Rettens konstateringer bestod Parlamentets Generaldirektorat for Finans' fremgangsmåde i denne sammenhæng deri, at det i februar 2019 underrettede appellanten om den kommende ændring af hans pension, der skyldtes, at afgørelse nr. 14/2018 fandt automatisk anvendelse, og at det to måneder senere ved denne meddelelse underrettede ham om dens faktiske gennemførelse og muligheden for at fremsætte bemærkninger inden for en frist på 30 dage at regne fra fremsendelsen af nævnte meddelelse.

52. Heraf kan det følgelig udledes, at Parlamentet utvetydigt vedtog en foranstaltning, som havde retsvirkninger, der berørte appellantens interesser, og som var bindende for ham.

53. For at fastslå, at den omtvistede meddelelse ikke udgjorde en afgørelse, fastholdt Retten, at det var muligt at fremsætte bemærkninger i forlængelse af denne meddelelse, og den fastslog, at der var blevet gjort brug af denne mulighed, at appellantens bemærkninger var blevet gennemgået, og at de beløb, der var blevet udbetalt uberettiget siden januar 2019, ikke var blevet inddrevet.

54. I denne forbindelse tog Retten ikke hensyn til følgende oplysninger, som følger af dens konstateringer:

– den manglende suspendering af den omtvistede meddelelses bindende virkninger, som berørte appellantens interesser, i tilfælde af, at der blev modtaget bemærkninger, og

– visheden om, at Parlamentet ikke principielt kunne omgøre sin afgørelse, eftersom denne obligatorisk var knyttet til afgørelse nr. 14/2018.

[28] Jf. den appellerede kendelses præmis 46 og 47.

55. Det følger heraf, at den omtvistede meddelelse under disse særlige omstændigheder, der er meget forskellige fra dem, der gav anledning til den retspraksis, som Retten henviste til i den appellerede kendelses præmis 46, til forskel fra den, der blev fremsendt i februar 2019, ikke kan betragtes som en simpel informationsskrivelse, der blev sendt til appellanten for at indhente hans synspunkter og sikre, at Parlamentet havde flest mulige oplysninger til rådighed, inden det traf sin afgørelse, eller med andre ord som et nødvendigt skridt, inden appellantens rettigheder blev indskrænket.

56. Under disse omstændigheder kan den omtvistede meddelelse kun anses for en foreløbig eller forberedende stillingtagen, hvis Parlamentet klart havde tilkendegivet, at dets afgørelse om at nedsætte pensionerne i forlængelse af afgørelse nr. 14/2018 først ville få konkrete virkninger, hvis ikke den berørte fremsatte bemærkninger, eller efter udløbet af en bestemt frist for fremsættelse af sådanne bemærkninger, hvilket ikke var tilfældet i den foreliggende sag.

57. I denne henseende er konstateringen af, at Parlamentet ikke havde tillagt nedsættelsen af pensionen, der havde været effektiv siden april 2019, fulde retsvirkninger, eftersom det ikke havde inddrevet de beløb, der var blevet uberettiget udbetalt mellem januar og marts 2019, irrelevant. Den kan nemlig ikke ændre kvalificeringen af den omtvistede meddelelse, der følger af den automatiske ændring af størrelsen af de forfaldne pensionsudbetalinger og af de fremtidige pensionsudbetalinger, eftersom de materielle betingelser for tilbagesøgning af det uberettiget udbetalte beløb ligeledes er knyttet til afgørelse nr. 14/2018.

58. Muligheden for at anfægte den omtvistede meddelelse bekræftes af konstateringen i den appellerede kendelses præmis 52, ifølge hvilken der i denne procedure for ændring af pensioner ikke blev truffet nogen anden afgørelse efter udløbet af den frist på 30 dage, som pensionsmodtageren havde til at fremsætte bemærkninger, eller ved afvisningen af disse. Da der ikke blev gennemført en procedure for fornyet vurdering, der førte til en afgørelse med en detaljeret begrundelse som svar på pensionsmodtagernes bemærkninger, skal lovligheden af den retsakt, der medførte en ændring af pensionens størrelse, vurderes efter udløbet af denne frist ud fra de oplysninger, som Parlamentet kunne råde over på det tidspunkt, hvor det underrettede modtageren.

59. Under omstændigheder som i den foreliggende sag kan Parlamentet heller ikke med føje hævde, at appellanten, der fremsatte bemærkninger efter at have modtaget den omtvistede meddelelse, burde have afventet, at institutionen over for ham bekræftede nedsættelsen af hans pension, så dette svar på hans bemærkninger kunne anses for en endelig og dermed anfægtelig retsakt. Det er nemlig højst usandsynligt, at appellanten ville have haft held med en sådan tilgang i lyset af princippet om, at nedsættelsen af pensionerne var afhængig af afgørelse nr. 14/2018 ifølge de oplysninger, som Parlamentet gentog, hvilket udsatte appellanten for en risiko for, at Parlamentets svar i mangel af nye oplysninger ville blive anset for en bekræftende retsakt, der ikke kunne gøres til genstand for et søgsmål [29].

60. Ovenstående analyse bestyrkes af retspraksis vedrørende definitionen af bebyrdende retsakter i personalesager, hvor en afgørelses økonomiske virkninger bestrides. Det kan således fremgå af en månedlig lønseddel, at der foreligger en afgørelse [30]. Når lønsedlen for første gang indebærer gennemførelsen af en ny almengyldig retsakt vedrørende fastsættelsen af økonomiske rettigheder, er den i forhold til modtageren nødvendigvis udtryk for, at der er truffet en individuel administrativ afgørelse, som har retligt bindende virkninger, der kan berøre den

[29] Jf. punkt 47 i nærværende forslag til afgørelse.

[30] Jf. dom af 15.6.1976, Wack mod Kommissionen (1/76, EU:C:1976:91, præmis 5).

pågældende tjenestemands interesser direkte og umiddelbart. Til gengæld gør de efterfølgende lønsedler blot rede for den tidsmæssige videreførelse af virkningerne af denne oprindelige individuelle administrative afgørelse og kan kvalificeres som individuelle bekræftende administrative afgørelser [31].

61. Der kan endvidere henvises til fast retspraksis, hvorefter det, når en ansøger til en udvælgelsesprøve anmoder om en fornyet vurdering af en afgørelse truffet af en udvælgelseskomité, er den afgørelse, som udvælgelseskomitéen har truffet efter en fornyet vurdering af ansøgerens situation, som er den akt, der går ham imod, eftersom den afgørelse, der er truffet efter en fornyet gennemgang, træder i stedet for udvælgelseskomitéens oprindelige afgørelse [32].

62. Endelig forekommer det mig hensigtsmæssigt at henlede Domstolens opmærksomhed på rækkevidden af dom af 28. juni 2018 i sagen Spliethoff's Bevrachtingskantoor mod Kommissionen [33], da den omtvistede meddelelses karakter af anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263 TEUF efter min opfattelse i det væsentlige følger af den række oplysninger, som blev givet appellanten, og af gennemførelsen af en almengyldig afgørelse under omstændigheder, der gjorde det usikkert, om appellanten var retsligt beskyttet.

63. Omstændighederne i den sag, der gav anledning til denne dom, kan på visse punkter sammenlignes med dem, som det andet appelanbringende er støttet på. Domstolen bemærkede således, at appellanten havde modtaget en e-mail, som selskabet kunne anse for at være meddelelsen af Europa-Kommissionens afvisning af dets forslag [34], og at selskabet ikke var bekendt med eksistensen af den endelige afgørelse, som Kommissionen havde truffet efter sagens anlæggelse. I modsætning til Retten, der med henblik på at afvise søgsmålet fastslog, at det var rettet mod en e-mail, som Kommissionen ikke var ophavsmand til, og at den anfægtede retsakt kun havde foreløbig karakter [35], udledte Domstolen af Rettens konstateringer, at Retten under hensyn til de særlige omstændigheder i den foreliggende sag og med henblik på at sikre appellanten en effektiv domstolsbeskyttelse burde have anerkendt, at formålet med søgsmålet mod Kommissionen [36] var annullation af den endelige afgørelse.

64. I den nævnte dom udtalte Domstolen sig således ikke om den omtvistede retsakts foreløbige karakter, men om den omstændighed, at appellanten ikke var i stand til at identificere Kommissionens gennemførelsesafgørelse, som i henseende til den iværksatte procedure udgjorde den endelige retsakt, idet den ligeledes tog i betragtning, at den omtvistede e-mail indeholdt oplysninger om klagemulighederne, og at de blev udøvet uden kendskab til gennemførelsesafgørelsen [37]. Denne dom fortjener særlig opmærksomhed i denne henseende, for så vidt som den illustrerer de proceduremæssige konsekvenser, der skal drages, hvis der er

[31] Jf. dom af 12.12.2019, Tàpias mod Rådet (T-527/16, EU:T:2019:856, præmis 37), og af 5.12.2012, Lebedef m.fl. mod Kommissionen (F-110/11, EU:F:2012:174, præmis 36 og 37 og den deri nævnte retspraksis).

[32] Jf. dom af 5.9.2018, Villeneuve mod Kommissionen (T-671/16, EU:T:2018:519, præmis 24).

[33] C-635/16 P, herefter »dommen i sagen Spliethoff's Bevrachtingskantoor mod Kommissionen«, EU:C:2018:510.

[34] I præmis 66 i dommen i sagen Spliethoff's Bevrachtingskantoor mod Kommissionen bemærkede Domstolen, »at det fremgår af ordlyden af e-mailen af 17.7.2015, som er anført i denne doms præmis 21, at [Forvaltningsorganet for Innovation og Netværk (INEA)] udtrykkeligt *oplyste [selskabet Spliethoff's Bevrachtingskantoor BV] om, at »[dets] ansøgning ikke blev udvalgt«*. INEA anførte ganske vist, at *proceduren* for Kommissionens vedtagelse af en afgørelse om udvælgelse af forslag og tildeling af støtte *stadig pågik*. Organet tilføjede imidlertid, at »[*i] det usandsynlige tilfælde, at vedtagelsen af denne afgørelse måtte føre til ændringer vedrørende Deres forslag, vil De blive underrettet ved særskilt e-mail*«. [Selskabet] har herefter ikke modtaget andre skrivelser fra INEA eller Kommissionen i denne henseende.« Min fremhævelse.

[35] Jf. dommen i sagen Spliethoff's Bevrachtingskantoor mod Kommissionen (præmis 31, 34 og 65).

[36] Jf. dommen i sagen Spliethoff's Bevrachtingskantoor mod Kommissionen (præmis 71).

[37] Jf. dommen i sagen Spliethoff's Bevrachtingskantoor mod Kommissionen (præmis 66-70).

usikkerhed om retsakters art og rækkevidde hvad angår deres retsvirkninger som følge af deres ordlyd og sammenhæng [38]. Jeg foreslår derfor subsidiært, at Domstolen fastholder en tilsvarende begrundelse.

65. Af alle disse betragtninger udleder jeg, at Retten begik en retlig fejl ved at afvise det af appellanten anlagte annullationssøgsmål til prøvelse af den omtvistede meddelelse med den begrundelse, at meddelelsen ikke udgjorde en anfægtelig retsakt, der kunne gøres til genstand for et sådant søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF.

66. Jeg foreslår derfor, at Domstolen fastslår, at det andet appelanbringende skal tiltrædes, og følgelig at den appellerede kendelse ophæves, uden at det er nødvendigt at undersøge det tredje appelanbringende, som er subsidiært.

67. For det tilfælde, at Domstolen beslutter at forkaste dette andet anbringende, vil jeg imidlertid fuldstændiggøre min analyse af dette sidste anbringende.

C. Det tredje anbringende om, at påstanden om annullation af meddelelsen af 8. juli 2019, der blev nedlagt i anmodningen om tilpasning, og som vedrører nødvendigheden af at ændre denne anmodning til en stævning, kan antages til realitetsbehandling

1. Parternes argumenter

68. Appellanten har subsidiært kritiseret den appellerede kendelses præmis 62 og 63, for så vidt som hans påstand om annullation af den omtvistede meddelelse, som han nedlagde i sin anmodning om tilpasning, blev afvist i kendelsen. Han har anført, at eftersom denne stævning overholder betingelserne i artikel 76 i Rettens procesreglement og fristen for anlæggelse af søgsmålet, burde Retten under overholdelse af princippet om, at retsakter skal opretholdes, have ændret søgsmålet og kvalificeret denne anmodning som en stævning i henhold til procesreglementets artikel 86.

69. Appellanten har præciseret, at det princip, som han har påberåbt sig, er fastsat i italiensk ret og gennemføres af de italienske retsinstanser, og at han mente at være omfattet heraf, da han indgav sin anmodning om tilpasning. Den manglende realitetsprøvelse af appellantens stævning forhindrede, at hans retsstilling blev beskyttet, og udgjorde følgelig en tilsidesættelse af hans ret til et forsvar.

70. Parlamentet er af den opfattelse, at Retten ikke begik en retlig fejl ved at fastslå, at afvisningen af anmodningen om tilpasning var en følge af, at påstanden om annullation af den omtvistede meddelelse ikke kunne antages til realitetsbehandling. Parlamentet har subsidiært gjort gældende, at kun den afgørelse, der blev truffet efter gennemgangen af appellantens bemærkninger, kunne gøres til genstand for et søgsmål. Det har tilføjet, at ingen bestemmelse i Rettens procesreglement og intet generelt princip i EU-retten forpligter Retten til at ændre anmodningen om tilpasning til en stævning, og at italiensk ret og italiensk retspraksis ikke med føje kan påberåbes. Det har ligeledes gjort gældende, at Retten ikke kan foreholdes at have

[38] Jf. i denne henseende generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Spliethoff's Bevrachtingskantoor mod Kommissionen (C-635/16 P, EU:C:2018:28, punkt 6 og 7). Generaladvokaten præciserede, at appellanten havde anlagt en ny sag ved Retten med påstand om annullation af Kommissionens gennemførelsesafgørelse, hvis for sene anlæggelse Kommissionen havde rejst indsigelse imod.

tilsidesat princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, eftersom appellanten kunne anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af den afgørelse, hvorved hans bemærkninger vedrørende den omtvistede meddelelse blev afvist.

2. Bedømmelse

71. Eftersom appellanten til støtte for det tredje appelanbringende har kritiseret Rettens afgørelse, for så vidt som Retten burde have foretaget en omkvalificering af hans påstand på samme måde, som en italiensk retsinstans kunne have gjort, foreslår jeg, at Domstolen fastslår, at dette anbringende er åbenbart ugrundet.

D. De retlige anbringender og argumenter, der er fremført i påstanden om annullation af den omtvistede meddelelse og af meddelelsen af 8. juli 2019

72. Appellanten har gentaget de anbringender, han fremførte til støtte for sin påstand om annullation af den omtvistede meddelelse og af meddelelsen af 8. juli 2019, med den begrundelse, at Retten ikke traf afgørelse om sagens realitet.

73. Parlamentet har gjort gældende, at disse anbringender ikke kan antages til realitetsbehandling, idet de ikke er rettet mod den appellerede kendelse og er irrelevante, eftersom Retten ikke udtalte sig om sagens realitet.

74. Som det fremgår af appellantens påstande i appelsagen, har appellanten nedlagt påstand om, at Domstolen tager stilling til påstanden om annullation af den omtvistede meddelelse og af meddelelsen af 8. juli 2019. Hvis Domstolen beslutter at ophæve den appellerede kendelse, skal det ganske rigtigt undersøges, om Domstolen har mulighed for at behandle sagen.

E. Søgsmålet i første instans

75. I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den af Retten trufne afgørelse, enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.

76. Domstolen er ikke på dette stadium af sagen i stand til at træffe afgørelse om realiteten i den sag, som appellanten anlagde ved Retten, eftersom Retten udelukkende tog stilling til den af Parlamentet rejste formalitetsindsigelse.

77. Domstolen råder derimod over de nødvendige oplysninger til at træffe endelig afgørelse vedrørende denne formalitetsindsigelse [39].

78. Jeg foreslår følgelig, at Domstolen fastslår, at den nævnte formalitetsindsigelse om, at den omtvistede meddelelse ikke kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål, forkastes.

79. Sagen bør derfor hjemvises til Retten, således at denne kan behandle appellantens søgsmål med påstand om annullation af den omtvistede meddelelse.

[39] Jf. dom af 9.7.2009, 3F mod Kommissionen (C-319/07 P, EU:C:2009:435, præmis 98), og af 13.10.2011, Deutsche Post og Tyskland mod Kommissionen (C-463/10 P og C-475/10 P, EU:C:2011:656, præmis 78). Jf. ligeledes dom af 28.2.2019, Rådet mod Growth Energy og Renewable Fuels Association (C-465/16 P, EU:C:2019:155, præmis 128).

VII. Sagsomkostningerne

80. Hjemvisningen af sagen til Retten begrunder, at afgørelsen om sagsomkostningerne i appelsagen for Domstolen udsættes.

VIII. Forslag til afgørelse

81. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»– Den Europæiske Unions Rets kendelse af 3. juli 2020, Falqui og Poggiolini mod Parlamentet (T-347/19 og T-348/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:303), ophæves, for så vidt som den vedrører Danilo Poggiolinis søgsmål.

– Den formalitetsindsigelse, som Europa-Parlamentet har rejst ved Retten i Poggiolini-sagen, forkastes.

– Sagen hjemvises til Retten, således at denne kan træffe afgørelse om Poggiolinis påstand om annullation af meddelelsen af 11. april 2019 udarbejdet af chefen for »Enheden for Medlemmernes Vederlag og Sociale Rettigheder« i Europa-Parlamentets Generaldirektorat for Finans og om tilpasning af størrelsen af den pension, han modtager, som følge af ikrafttrædelsen den 1. januar 2019 af afgørelse nr. 14/2018 fra Ufficio di presidenza della Camera dei deputati (præsidiet for deputeretkammeret, Italien).

– Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.«