Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (åttonde avdelningen)

den 12 maj 2021 *

”Överklagande – Personalmål – Tidigare kontraktsanställd – Social trygghet – Gemensamma sjukförsäkringssystemet – Artikel 95 i anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen – Fortsatt anslutning efter pensionering – Krav på att ha varit anställd under mer än tre år – Begäran om fortsatt anslutning till det gemensamma sjukförsäkringssystemet till följd av en överföring av pensionsrättigheter – Likställande av intjänade pensionsrättigheter med tjänsteår – Avslag på ansökan om anslutning – Talan om ogiltigförklaring – Rättsakt som går någon emot – Tribunalens beslut att avvisa talan – Upphävande”

I mål C-202/20 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 12 maj 2020,

Claudio Necci, Bryssel (Belgien), inledningsvis företrädd av S. Orlandi och T. Martin, avocats, därefter av S. Orlandi, avocat,

sökande,

i vilket de andra parterna är:

Europeiska kommissionen, företrädd av B. Mongin och T.S. Bohr, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans

Europaparlamentet, företrätt av J. Van Pottelberge och I. Terwinghe, båda i egenskap av ombud,

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Bauer och M. Alver, båda i egenskap av ombud,

intervenienter i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden N. Wahl samt domarna F. Biltgen (referent) och L.S. Rossi,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

* Rättegångsspråk: franska.

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Klaganden har yrkat att domstolen ska upphäva det beslut som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 25 mars 2020, Necci/kommissionen (T-129/19, ej publicerat, EU:T:2020:131) (nedan kallat det överklagade beslutet). Genom detta beslut avvisade tribunalen klagandens talan om ogiltigförklaring enligt artikel 270 FEUF av kommissionens beslut av den 18 april 2018 om tyst avslag på hans ansökan av den 18 december 2017 om anslutning till Europeiska gemenskapernas institutioners gemensamma sjukförsäkringssystem (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

Tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen

2 I artikel 72.1 i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna), i deras lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 1080/2010 av den 24 november 2010 (EUT L 311, 2010, s. 1), föreskrivs att en tjänsteman, hans make, om maken inte är berättigad till förmåner av samma art och på samma nivå enligt någon annan bestämmelse i lag eller annan författning, hans barn och andra underhållsberättigade är försäkrade mot sjukdom genom gemensamma sjukförsäkringssystemet. I artikel 72.2 första stycket i tjänsteföreskrifterna föreskrivs följande:

”En tjänsteman som har stannat kvar i unionens tjänst till 63 års ålder eller som uppbär invaliditetsersättning skall vara berättigad till de förmåner som anges i punkt 1 efter att ha lämnat tjänsten. Avgiften skall beräknas på pensions- eller ersättningsbeloppet.”

3 Artikel 90 i tjänsteföreskrifterna, i dess lydelse enligt förordning nr 1080/2010, återfinns i avdelning VII, med rubriken ”Överklaganden”. Artikeln har följande lydelse:

”1. Varje person som omfattas av dessa tjänsteföreskrifter har rätt att ansöka om att tillsättningsmyndigheten fattar beslut i en fråga som angår honom. Myndigheten skall meddela honom sitt motiverade beslut inom fyra månader från den dag ansökan gjordes. Om det vid utgången av denna tidsfrist ännu inte givits något svar, skall detta anses vara ett tyst avslag, som tjänstemannen kan anföra klagomål mot enligt punkt 2.

2. Varje person på vilken dessa tjänsteföreskrifter skall tillämpas kan vända sig till tillsättningsmyndigheten med klagomål över en åtgärd som går honom emot; detta gäller oavsett om myndigheten har fattat ett beslut eller har underlåtit att utföra en handling som föreskrivs i tjänsteföreskrifterna. Klagomålet ska lämnas in inom tre månader. …

…”

4 I artikel 11.2 i bilaga VIII till tjänsteföreskrifterna, i dess lydelse enligt rådets förordning (EG, Euratom) nr 723/2004 av den 22 mars 2004 (EUT L 124, 2004, s. 1), föreskrevs följande:

”Följande skall gälla för en tjänsteman som tillträder en tjänst i gemenskaperna efter att ha

– lämnat sin tjänst i en statlig förvaltning eller en nationell eller internationell organisation,

eller

– bedrivit verksamhet som anställd eller egen företagare:

Tjänstemannen skall när han blir fast anställd, men innan han blir berättigad till avgångspension enligt artikel 77 i tjänsteföreskrifterna, ha rätt att få kapitalvärdet, uppräknat per dagen för överföringen, för de pensionsrättigheter som han förvärvat på grundval av sådan tjänstgöring eller verksamhet, inbetalt till gemenskaperna.

I så fall skall den institution där tjänstemannen tjänstgör, med hänsyn till hans grundlön och ålder och växelkursen på dagen för begäran om överföringen, genom allmänna genomförandebestämmelser fastställa det antal pensionsgrundande tjänsteår som skall tillgodoräknas honom i gemenskapernas pensionssystem för den tidigare tjänstgöringsperioden på grundval av det överförda kapitalbeloppet, efter avdrag för ett belopp som motsvarar värdeökningen mellan dagen för begäran om överföringen och den dag den faktiskt görs.

…”

Anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen

5 I artikel 95 i anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen, i deras lydelse enligt förordning nr 1080/2010 (nedan kallade anställningsvillkoren för övriga anställda), föreskrivs följande:

”… Artikel 72.2 och 72.2a i tjänsteföreskrifterna skall dock inte tillämpas på kontraktsanställda som har varit anställda av unionen fram till 63 års ålder, om de inte har varit anställda under mer än tre år i den personalkategorin.”

Bakgrund till tvisten

6 Tribunalen sammanfattade bakgrunden till tvisten i följande punkter i det överklagade beslutet:

”1 Sökanden, Claudio Necci, tjänstgjorde vid Europeiska kommissionen … som kontraktsanställd mellan den 1 juli 2009 och den 30 juni 2011.

2 Den 27 oktober 2010 ansökte sökanden om överföring av de pensionsrättigheter … som han förvärvat under sin tjänstetid i italiensk förvaltning till Europeiska unionens institutioners pensionssystem (nedan kallat EU:s pensionssystem) med tillämpning av artikel 11.2 i bilaga VIII till tjänsteföreskrifterna [i dess lydelse enligt förordning nr 723/2004].

3 Den 1 juli 2011 lämnade sökanden kommissionen och gick i pension vid 64 års ålder.

4 Genom beslut av den 18 juli 2011 fastställde kommissionen sökandens pensionsrättigheter. Kommissionen sade även upp sökandens anslutning till det gemensamma sjukförsäkringssystemet med stöd av artikel 95 i anställningsvillkoren för övriga anställda, enligt vilken det för en kontraktsanställd som har varit anställd av unionen fram till pensionsåldern uppställs ett krav att denne måste ha varit kontraktsanställd under mer än tre år för att denne ska behålla sin anslutning till detta system. Beslutet av den 18 juli 2011 har inte överklagats.

5 Den 12 februari 2014 informerade den italienska pensionsmyndigheten kommissionen om att kapitalvärdet för sökandens pensionsrättigheter vid tidpunkten för ansökan [om överföring av pensionsrättigheter] uppgick till 383 570,92 euro.

6 Genom e-postmeddelande av den 18 mars 2014 sände kommissionen en informationsskrivelse till sökanden avseende den preliminära beräkningen av hans pensionsgrundande tjänsteår och anmodade honom att besluta huruvida han ville få sina pensionsrättigheter överförda. I denna handling, i vilken det hänvisades till artikel 95 i anställningsvillkoren för övriga anställda, erinrades om villkoret att tre års faktisk tjänstgöring vid unionsinstitutionerna måste vara uppfyllt för att den berörde ska omfattas av dessa institutioners sjukförsäkring och uppmärksammade sökanden på de följder som [överföringen av hans pensionsrättigheter] kunde få.

7 Den 11 april 2014 skickade sökanden ett e-postmeddelande till Byrån för löneadministration och individuella ersättningar (PMO), i vilket han begärde en förlängning av fristen för att fatta beslut om [överföring av hans pensionsrättigheter]. Han tillade följande: ”Jag vet att jag kommer att förlora den italienska sjukförsäkringen och att jag inte kommer att omfattas av det gemensamma sjukförsäkringssystemet genom kommissionen. Jag skulle vilja begära mer information om privat sjukförsäkring.” Sökanden beviljades en förlängning av fristen till och med den 5 maj 2014.

8 Den 6 maj 2014 accepterade sökanden det preliminära erbjudandet om [överföring av sina pensionsrättigheter], vilket ledde till att han tillgodoräknades ytterligare pensionsgrundande tjänsteår som skulle beaktas inom ramen för EU:s pensionssystem, närmare bestämt 16 år, 9 månader och 17 dagar.

…

11 Den 14 augusti 2017 betalade den italienska pensionsmyndigheten ut 387 768,73 euro till EU:s pensionssystem med beaktande av sökandens nationella pensionsrättigheter.

12 Den 19 september 2017 antog kommissionen ett första beslut om tillgodoräknande av pensionsgrundande tjänsteår, vilket ledde till att sökanden med avseende på EU:s pensionssystem tillgodoräknades 14 år och 9 dagar. Till följd av ett klagomål från sökanden den 18 december 2017, vilket godtogs den 14 mars 2018, höjdes tjänsteåren till 16 år, 9 månader och 17 dagar.

13 Den 18 december 2017 ingav sökanden, till följd av överföringen av hans pensionsrättigheter, en ansökan om anslutning till det gemensamma sjukförsäkringssystemet till PMO.

14 Denna ansökan avslogs implicit den 18 april 2018 [(detta tysta avslag utgör det omtvistade beslutet)], i enlighet med artikel 90.1 i tjänsteföreskrifterna [i deras lydelse enligt förordning nr 1080/2010].

15 Den 18 juli 2018 ingav sökanden ett klagomål enligt artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna [i deras lydelse enligt förordning nr 1080/2010] mot [det omtvistade beslutet].

16 Hans klagomål avslogs genom beslut av den 19 november 2018. Detta beslut motiverades med att klagomålet inte kunde tas upp till prövning på grund av att det borde ha ingetts mot beslutet av den 18 juli 2011 om fastställande av sökandens pensionsrättigheter, i vilket det angavs att han inte var ansluten till det gemensamma sjukförsäkringssystemet.”

Förfarandet vid tribunalen och det överklagade beslutet

7 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 25 februari 2019 väckte klaganden talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Till stöd för talan anfördes två grunder. Den första grunden avsåg åsidosättande av artikel 95 i anställningsvillkoren för övriga anställda och i den andra grunden gjordes, i andra hand, gällande att denna bestämmelse är rättsstridig mot bakgrund av artikel 45 FEUF.

8 Kommissionen hävdade i sitt svaromål att talan inte kunde tas upp till sakprövning på grund av att den föregåtts av ett klagomål som rörde en annan fråga. Enligt kommissionen kunde klagomålet inte tas upp till sakprövning, eftersom det borde ha framställts mot beslutet av den 18 juli 2011 om fastställande av sökandens pensionsrättigheter och i vilket det angavs att han inte var ansluten till det gemensamma sjukförsäkringssystemet (nedan kallat beslutet av den 18 juli 2011). Kommissionen yrkade i andra hand att tribunalen skulle förklara att talan inte kan bifallas på de grunder som sökanden anfört.

9 Genom det överklagade beslutet avvisade tribunalen talan. Tribunalen angav till att börja med att beslutet av den 18 juli 2011 är en rättsakt som går sökanden emot och som blivit slutgiltigt i avsaknad av klagomål från klaganden. Samtidigt som tribunalen erinrade om att en anställd som har underlåtit att väcka talan mot en rättsakt som går honom emot inte, genom en efterföljande begäran, kan avhjälpa denna underlåtenhet, såvida inte en ny och väsentlig omständighet kan motivera en omprövning av hans situation, fann tribunalen att överföringen av sökandens pensionsrättigheter inte utgjorde en sådan omständighet, bland annat eftersom överföringen inte påverkade sökandens situation med avseende på hans anslutning till det gemensamma sjukförsäkringssystemet. Tribunalen drog härav slutsatsen att sökanden, genom sin ansökan om anslutning till det gemensamma sjukförsäkringssystemet av den 17 december 2017, inte fått talerätt vad avser beslutet av den 18 juli 2011.

Parternas yrkanden i målet vid domstolen

10 Klaganden har yrkat att domstolen ska

– upphäva det överklagade beslutet,

– återförvisa målet till Europeiska unionens tribunal, och

– besluta att frågan om rättegångskostnader ska anstå.

11 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandet, och

– förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

12 Klaganden har anfört tre grunder till stöd för sitt överklagande. Den första grunden avser missuppfattning av föremålet för tvisten. Den andra grunden avser åsidosättande av rätten till ett effektivt rättsmedel och den tredje grunden avser åsidosättande av principen om att ett enda lands lag ska tillämpas.

Den första grunden

Parternas argument

13 Klaganden har som första grund gjort gällande att föremålet för talan har missuppfattats, eftersom tribunalen i punkt 45 i det överklagade beslutet fann att den rättsakt som gick honom emot var beslutet av den 18 juli 2011. Klaganden har hävdat att han inte bestrider detta beslut och att han inte har något intresse av att få beslutet prövat, eftersom kommissionen gjorde en riktig bedömning när den

konstaterade att han, i enlighet med artikel 95 i anställningsvillkoren, inte längre kunde vara ansluten till det gemensamma sjukförsäkringssystemet från och med sin pensionering, eftersom han hade innehaft sin tjänst som kontraktsanställd under mindre än tre år. Talan om ogiltigförklaring avsåg däremot det omtvistade beslutet, genom vilket kommissionen vägrade att ansluta sökanden till det gemensamma sjukförsäkringssystemet från och med den 19 september 2017 med motiveringen att de italienska pensionsrättigheter som överförts till EU:s pensionssystem inte kunde likställas med tjänsteår, i den mening som avses i nämnda bestämmelse.

14 Enligt klaganden grundar sig beslutet av den 18 juli 2011 och det omtvistade beslutet på olika skäl och de har således inte samma föremål, eftersom det första grundar sig på konstaterandet att sökanden inte varit anställd i unionen under mer än tre år och det andra utgör ett uttryck för administrationens vägran att likställa intjänade pensionsrättigheter med tjänsteår, i den mening som avses i artikel 95 i anställningsvillkoren.

15 Klaganden har angett att han den 18 juli 2011 visserligen hade underrättats om att kommissionen skulle tolka artikel 95 i anställningsvillkoren så, att denna bestämmelse inte omfattar intjänade pensionsrättigheter vid en eventuell överföring. Denna varning visar emellertid endast administrationens framtida avsikt att inte ompröva sökandens anslutning till det gemensamma sjukförsäkringssystemet vid dennes överföring av sina pensionsrättigheter. Denna varning kan inte anses gå sökanden emot, eftersom den inte direkt och omedelbart påverkar hans intressen vid pensioneringen genom att väsentligt förändra hans rättsliga ställning.

16 Klaganden har tillagt att tribunalens överväganden, i punkterna 46 och 52 i det överklagade beslutet, vad gäller den omständigheten att han med full kännedom om omständigheterna samtyckt till överföringen av sina pensionsrättigheter saknar betydelse för frågan huruvida talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet kan tas upp till sakprövning. Han anser nämligen att han inte kunde bestrida kommissionens vägran att beakta intjänade pensionsrättigheter så länge överföringen inte hade skett.

17 Kommissionen har bestritt den påstådda missuppfattningen och yrkat att överklagandet inte ska bifallas på denna grund. Med hänvisning till punkt 51 i det överklagade beslutet har kommissionen hävdat att den faktiska överföringen av de italienska pensionsrättigheterna inte kunde påverka villkoren för tillämpning av artikel 95 i anställningsvillkoren för övriga anställda, eftersom denna överföring inte ändrade det antal år under vilka klaganden varit anställd av unionen som kontraktsanställd, i den mening som avses i denna bestämmelse. Det finns nämligen inte något samband mellan denna bestämmelse och artikel 11 i bilaga VIII till tjänsteföreskrifterna, i deras lydelse enligt förordning nr 723/2004, som gör det möjligt att öka antalet pensionsgrundande tjänsteår genom överföring av avgifter som erlagts inom ramen för det nationella systemet. Klaganden har således felaktigt sammanblandat de tjänsteår som han faktiskt var anställd i unionen med antalet pensionsgrundande tjänsteår som han tillgodoräknats på grund av överföringen.

18 Enligt kommissionen hade beslutet av den 18 juli 2011 ett annat föremål än det omtvistade beslutet, vilket klaganden själv har medgett. Eftersom det sistnämnda beslutet avser antalet överförda pensionsgrundande tjänsteår, kan det inte utgöra en ny omständighet vid bedömningen av antalet tjänsteår, i den mening som avses i artikel 95 i anställningsvillkoren, vilket slutgiltigt fastställts genom beslutet av den 18 juli 2011. Eftersom de överförda pensionsgrundande tjänsteåren inte kan förändra antalet tjänsteår inom unionen, kan de inte på ett påtagligt sätt förändra klagandens situation i förhållande till den situation låg till grund för detta beslut.

19 Beslutet av den 18 juli 2011 utgör inte en ”varning”, såsom klaganden har hävdat, och det anger inte heller att beslutet om uteslutning från det gemensamma sjukförsäkringssystemet endast var provisoriskt. Tvärtom konstaterade kommissionen att klaganden inte kommer att omfattas av detta skydd under sin pensionstid, och detta med omedelbar verkan.

Domstolens bedömning

20 Som första grund har klaganden gjort gällande att tribunalen missuppfattade föremålet för tvisten när den i det överklagade beslutet fann att det omtvistade beslutet enbart bekräftade den rättsakt som gick honom emot, det vill säga beslutet av den 18 juli 2011, utan att några nya och väsentliga omständigheter som kunde motivera en omprövning av detta beslut hade inträffat, och detta trots att dessa beslut grundade sig på andra skäl och således inte hade samma föremål.

21 Det ska härvidlag påpekas att en rättsakt enbart utgör en bekräftelse av en tidigare rättsakt när den inte innehåller några nya omständigheter i förhållande till den tidigare rättsakten. Vad gäller en begäran om omprövning av ett tidigare beslut som vunnit laga kraft framgår det av fast rättspraxis att endast förekomsten av nya och väsentliga omständigheter kan motivera att en sådan begäran inges (dom av den 15 november 2018, Estland/kommissionen, C-334/17 P, ej publicerad, EU:C:2018:914, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

22 I förevarande fall måste det emellertid konstateras, vilket kommissionen själv har medgett, att beslutet av den 18 juli 2011 och det omtvistade beslutet har olika föremål. Det andra beslutet kan följaktligen inte anses utgöra en ren bekräftelse av det första beslutet.

23 Genom beslutet av den 18 juli 2011 upphörde nämligen klagandens anslutning till det gemensamma sjukförsäkringssystemet med verkan från och med den 1 juli 2011, då han gick i pension, med tillämpning av artikel 95 i anställningsvillkoren, enligt vilken en förutsättning för en sådan anslutning av en kontraktsanställd efter det att han har lämnat sin tjänst är att vederbörande har varit anställd i unionen i mer än tre år. Genom det omtvistade beslutet avslogs vidare sökandens begäran om att få fortsätta att vara ansluten till det gemensamma sjukförsäkringssystemet från och med den 19 september 2017, till följd av överföringen av hans italienska pensionsrättigheter, eftersom de tillgodoräknade pensionsgrundande tjänsteåren inte kunde likställas med tjänsteår, i den mening som avses i nämnda bestämmelse.

24 Av detta följer att ansökan om anslutning till det gemensamma sjukförsäkringssystemet, som grundar sig på överföringen av nämnda pensionsrättigheter, utgör en ny omständighet, i den mening som avses i den rättspraxis som anges i punkt 21 i förevarande dom, i förhållande till beslutet av den 18 juli 2011.

25 Det finns härvidlag ingen anledning att anse att detta beslut hade till föremål att inte likställa klagandens tillgodoräknade pensionsgrundande tjänsteår med tjänsteår vid tillämpningen av artikel 95 i anställningsvillkoren. Klaganden hade nämligen inte inkommit med någon sådan ansökan innan beslutet antogs, och han hade inte heller kunnat göra det, eftersom överföringen, trots att han hade begärt överföring av de italienska pensionsrättigheterna under år 2010, inte skedde förrän under år 2017.

26 Ett sådant avslag skulle således ha berört en framtida och hypotetisk situation, vilket innebär att klaganden inte hade haft rätt att väcka talan mot detta avslagsbeslut, eftersom klaganden inte hade något berättigat intresse av att få saken prövad; detta eftersom ett sådant intresse måste föreligga och vara aktuellt när talan väcks (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 november 2017, Bionorica och Diapharm/kommissionen, C-596/15 P och C-597/15 P, EU:C:2017:886, punkterna 83 och 84 och där angiven rättspraxis).

27 Domstolen konstaterar dessutom att tribunalens konstaterande, i punkt 51 i det överklagade beslutet, att överföringen av klagandens italienska pensionsrättigheter till EU:s pensionssystem inte ändrade hans rättsliga ställning med avseende på hans anslutning till det gemensamma sjukförsäkringssystemet, liksom kommissionens påstående att klaganden felaktigt har blandat samman

de tjänsteår som han faktiskt var anställd i unionstjänst med det antal pensionsgrundande tjänsteår som han tilldelades till följd av denna överföring, inte rör föremålet för det omtvistade beslutet, utan frågan huruvida det var välgrundat.

28 Av det ovan anförda följer att tribunalen i det överklagade beslutet missuppfattade föremålet för talan när den fann att den rättsakt som gick klaganden emot var beslutet av den 18 juli 2011 och att hans talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet därför skulle avvisas.

29 Under dessa omständigheter ska överklagandet bifallas på den första grunden, och det överklagade beslutet ska följaktligen upphävas, utan att det är nödvändigt att pröva den andra och den tredje grunden.

Följderna av det överklagade beslutets upphävande

30 Enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol kan domstolen, om den upphäver tribunalens avgörande, antingen återförvisa målet till tribunalen för avgörande, eller själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande.

31 Eftersom tribunalen i förevarande fall avvisade klagandens talan och följaktligen inte prövade de grunder som klaganden hade åberopat till stöd för sin talan, anser domstolen att målet inte är färdigt för avgörande. Målet ska följaktligen återförvisas till tribunalen.

Rättegångskostnader

32 Eftersom målet återförvisas till tribunalen ska frågan om rättegångskostnader anstå.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (åttonde avdelningen) följande:

1) Europeiska unionens tribunals beslut av den 25 mars 2020, Necci/kommissionen (T-129/19, ej publicerat, EU:T:2020:131), upphävs.

2) Målet återförvisas till Europeiska unionens tribunal.

3) Frågan om rättegångskostnader anstår.

Underskrifter