RETTENS KENDELSE (Tredje Afdeling)

12. februar 2010 *

I sag T-456/07,

Europa-Kommissionen ved J.-F. Pasquier og D. Martin, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Oversættelsescentret for Den Europæiske Unions Organer (CdT), først ved avocat G. Vandersanden, derefter ved avocat L. Levi,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af CdT's påståede beslutning, hvorved CdT afslog at betale et bidrag til det almindelige budget for regnskabsårene 1998-2005, svarende til arbejdsgiverens del af finansieringen af Fællesskabets pensionsordning,

har

* Processprog: fransk.

RETTEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. Azizi, og dommerne E. Cremona og S. Frimodt Nielsen (refererende dommer),

justitssekretær: E. Coulon,

afsagt følgende

Kendelse

Retsforskrifter

Fællesskabets pensionsordning

1 Artikel 83 i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, i den affattelse, der var gældende før den 1. maj 2004 (herefter »den tidligere vedtægt«), samt affattelsen efter denne dato (herefter »den nye vedtægt«), har følgende ordlyd:

»1. Udbetalinger i henhold til disse pensionsordninger sker over Fællesskabernes budget. Medlemsstaterne garanterer tilsammen udbetalingen af disse ydelser i henhold til den for finansiering af disse udgifter fastsatte fordelingsnøgle.

[…]

2. Tjenestemændene bidrager med en tredjedel til finansieringen af disse pensionsordninger.«

2 Artikel 83a, stk. 2, der er indsat i den nye vedtægt, bestemmer følgende:

»Agenturer, der ikke modtager tilskud fra Den Europæiske Unions almindelige budget, indbetaler de samlede bidrag, der er nødvendige til finansiering af pensionsordningen, til dette budget.«

Finansielle bestemmelser

3 Institutionernes mulighed for at fastlægge, hvilke fordringer de mener sig berettiget til, er fastsat i artikel 72, stk. 2, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 248, s. 1, med berigtigelse i EUT 2003 L 25, s. 43, herefter »finansforordningen«), der anvendes fra den 1. maj 2003. Denne bestemmelse fastslår:

»Institutionen kan formalisere fastlæggelsen af en fordring på andre end stater ved en beslutning, der kan tvangsfuldbyrdes, jf. […] artikel 256 [EF].«

De bestemmelser, der finder anvendelse på CdT

De anvendelige bestemmelser for hele den omhandlede periode

4 Oversættelsescentret for Den Europæiske Unions Organer (CdT) er et agentur oprettet ved Rådets forordning (EF) nr. 2965/94 af 28. november 1994 om oprettelse af et oversættelsescenter for Den Europæiske Unions organer (EFT L 314, s. 1). CdT har status som juridisk person (jf. artikel 3 i forordning nr. 2965/94) og råder over et selvstændigt budget. CdT har til formål at udføre oversættelsesarbejde for de organer, der er omhandlet i artikel 2 i forordning nr. 2965/94, samt eventuelt for institutionerne. CdT deltager ligeledes i Det Interinstitutionelle Udvalg for Oversættelse. CdT har hjemsted i Luxembourg (Luxembourg).

5 Artikel 9 i forordning nr. 2965/94 har følgende ordlyd:

»1. [CdT] ledes af en direktør, der efter indstilling fra Kommissionen udnævnes af bestyrelsen for en femårig periode, som kan fornyes.

2. Direktøren er [CdT's] lovmæssige repræsentant. Han er ansvarlig for:

— udarbejdelse og gennemførelse på passende vis af arbejdsprogrammet og bestyrelsens beslutninger

— [CdT's] løbende administration

— udførelsen af de opgaver, der overdrages [CdT]

— gennemførelsen af budgettet

— alle personalespørgsmål

— forberedelse af bestyrelsens møder.

3. Direktøren aflægger beretning om sine aktiviteter til bestyrelsen.«

6 Artikel 17 i forordning nr. 2965/94 bestemmer, at de ordninger og forordninger, der gælder for tjenestemænd og øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber, ligeledes finder anvendelse på centrets personale.

7 Forordning nr. 2965/94 er blevet ændret to gange. Den første af disse ændringer, der trådte i kraft den 17. november 1995, blev indført ved Rådets forordning (EF) nr. 2610/95 af 30. oktober 1995 (EFT L 268, s. 1). Den anden ændring, der trådte i kraft den 1. oktober 2003, blev indført ved Rådets forordning (EF) nr. 1645/2003 af 18. juni 2003 (EUT L 245, s. 13).

De bestemmelser, der finder anvendelse på årene 1998-2002

8 I den affattelse, der følger af forordning nr. 2610/95, og som finder anvendelse på regnskabsårene 1998-2002, lyder artikel 10 i forordning nr. 2965/94 således:

»1. Der udarbejdes for hvert regnskabsår, der svarer til kalenderåret, overslag over alle [CdT's] indtægter og udgifter, som opføres på [CdT's] budget.

2. a) Der skal være ligevægt mellem indtægter og udgifter på budgettet.

b) Med forbehold af bestemmelserne i litra c) består [CdT's] indtægter af betaling fra de kontorer og agenturer, som [CdT] betjener, […] for det udførte arbejde.

c) I indkøringsperioden, der ikke må overstige tre regnskabsår:

— bidrager de kontorer, agenturer, institutioner og organer, som [CdT] betjener, i begyndelsen af regnskabsåret, inden for grænserne af deres budget, med et fast beløb, der beregnes på grundlag af de bedst mulige informationer, og som vil blive tilpasset i lyset af det faktisk udførte arbejde

— kan der ydes et bidrag til [CdT's] drift over De Europæiske Fællesskabers almindelige budget.

3. [CdT's] udgifter omfatter bl.a. personalelønninger, administrations- og infrastrukturudgifter samt driftsudgifter.«

9 De for årene 1998-2002 anvendelige regler vedrørende CdT's budgets godkendelse og gennemførelse er fastsat i artikel 13-15 i forordning nr. 2965/94 i den affattelse, der følger af forordning nr. 2610/95. Det følger af disse bestemmelser, at CdT's direktør er ansvarlig for at udarbejde og gennemføre budgettet, mens budgettets godkendelse og decharge påhviler bestyrelsen.

De bestemmelser, der finder anvendelse på årene 2003-2005

10 I den affattelse, der følger af forordning nr. 1645/2003, og som finder anvendelse på regnskabsårene 2003-2005, lyder artikel 10 i forordning 2965/94 således:

»1. Der udarbejdes for hvert regnskabsår, der svarer til kalenderåret, overslag over alle [CdT's] indtægter og udgifter, som opføres på [CdT's] budget.

2. a) Der skal være ligevægt mellem indtægter og udgifter på budgettet.

b) [CdT's] indtægter består af betaling for det udførte arbejde fra de organer, som centret betjener, og de institutioner og organer, med hvilke der er aftalt et samarbejde, herunder aktiviteter af interinstitutionel karakter, samt et fællesskabstilskud.

3. [CdT's] udgifter omfatter bl.a. personalelønninger, administrations- og infrastrukturudgifter samt driftsudgifter.«

11 De for årene 2003-2005 anvendelige regler vedrørende CdT's budgets godkendelse og gennemførelse er fastsat i artikel 13-15 i forordning nr. 2965/94 i den affattelse, der følger af forordning nr. 2610/95. Disse bestemmelser ændrer ikke direktørens ansvarsområder. De bestemmer derimod, at Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union får indflydelse på fastsættelsen af størrelsen af fællesskabstilskuddet, som omhandlet i artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2965/94 med senere ændringer, og de meddeler direktøren decharge for gennemførelsen af CdT's budget. Bestyrelsens beføjelser er, bortset fra denne undtagelse, uændrede.

Sagens faktiske omstændigheder

Anmodninger om betaling af bidrag til Fællesskabets pensionsordning til det almindelige budget for regnskabsårene 1998-2005

12 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber anmodede ved en notits af 1. juli 1998 fra generaldirektøren for Generaldirektoratet (GD) »Personale og Administration« (herefter »notitsen af 1. juli 1998«) Det Europæiske Agentur for Lægemiddelvurdering (EMEA), Harmoniseringskontoret for Det Indre Marked (Varemærker og Design)

(KHIM) og EF-Sortsmyndigheden (OCVV), om til det almindelige budget at indbetale et bidrag svarende til arbejdsgiverens del af finansieringen af Fællesskabets pensionsordning.

13 Notitsen af 1. juli 1998 lød som følger:

»De decentrale organer betaler deres personales bidrag til Fællesskabets pensionsordning månedligt til Kommissionen. Nogle af disse organer, herunder Deres, bør være helt eller delvis selvfinansierende. Med henblik på at bevare den budgetmæssige ligevægt og i overensstemmelse med Fællesskabets pensionsordning […], bør disse organer således til ordningen betale arbejdsgiverens bidrag, svarende til det dobbelte af det vejede personalebidrag beregnet ud fra hvert organs selvfinansieringssats.

Denne fremgangsmåde er implicit hjemlet i forordningerne om oprettelse af agenturerne […]

Som følge heraf vil jeg være Dem taknemmelig, hvis De til Kommissionen, i henhold til fremgangsmåden for betaling af personalebidrag, indbetaler beløbet svarende til »arbejdsgiverens« bidrag for Deres organ til finansieringen af pensionsordningen, hvorpå Kommissionen vil træffe de nødvendige foranstaltninger.

Betalingerne skal finde sted med tilbagevirkende kraft fra det år, hvor Deres organ først begyndte at opkræve egne indtægter, under anvendelse af en passende rentesats.«

14 Notitsen af 1. juli 1998 blev sendt pr. telefax til CdT's direktør den 6. august 1998 fra kontorchefen med ansvar for »Pensioner og forbindelser med tidligere ansatte« i Kommissionens GD for »Personale og Administration«. I denne telefax blev det præciseret, at notitsen af 1. juli 1998 ligeledes var rettet til CdT, der blev »venligt anmodet om at tage denne i betragtning som en konsekvens heraf«.

15 Den 19. august 1998 svarede CdT's direktør kontorchefen med ansvar for »Pensioner og forbindelser med tidligere ansatte« i Kommissionens GD for »Personale og Administration«, at han var rede til at tage anmodningen i betragtning, og at han ønskede, at Kommissionen meddelte ham »hjemmelen for anvendelsen af den foreslåede fremgangsmåde for [CdT]«.

16 Den 9. februar 2000 anmodede CdT Kommissionen om en udtalelse vedrørende CdT's holdning om, at arbejdsgiverens bidrag til Fællesskabets pensionsordning skal afholdes af Fællesskabernes almindelige budget.

17 Ved notits af 16. marts 2000 præciserede kontorchefen med ansvar for »Pensioner og forbindelser med tidligere ansatte« i Kommissionens GD for »Personale og Administration«, at CdT siden sin oprettelse var at anse for et selvfinansierende organ, der derfor siden dette tidspunkt skulle betale arbejdsgiverens bidrag til Fællesskabets pensionsordning til Fællesskabernes almindelige budget.

18 Ved notits af 11. april 2000 meddelte den ansvarlige i CdT's afdeling for »Administration, finans og personale« Kommissionen, at ifølge CdT's bestyrelse var Kommissionens holdning i notitsen af 16. marts 2000 baseret på en usammenhængende og ufuldstændig argumentation uden hjemmel. Kommissionen blev atter

opfordret til at præcisere, på hvilket retsgrundlag dens anmodning var baseret, således at bestyrelsen kunne overveje, om anmodningen burde imødekommes.

19 Ved notits af 16. maj 2000 bekræftede kontorchefen med ansvar for »Pensioner og forbindelser med tidligere ansatte« i Kommissionens GD for »Personale og Administration« den tidligere udtrykte holdning, hvorefter CdT var pligtig at betale et bidrag svarende til to tredjedele af finansieringen af Fællesskabets pensionsordning. Kommissionen var af den opfattelse, at CdT var »klart selvfinansierende«, idet det modtog indtægter for udførte serviceydelser, men at det kunne diskuteres, om forpligtelsen til at betale »arbejdsgiverdelen« påhvilede CdT i indkøringsperioden omhandlet i artikel 10, stk. 2, litra c), i forordning nr. 2965/94 i den affattelse, der var gældende på det pågældende tidspunkt (jf. præmis 8 ovenfor).

20 Ved notits af 21. juni 2000 anførte den ansvarlige i CdT's afdeling for »Administration, finans og personale« på ny, at det ikke kunne foretage indbetaling af »arbejdsgiverbidrag«, så længe Kommissionen ikke havde fremlagt hjemmelen for sin anmodning. I denne notits anførtes det ligeledes, at Kommissionens anmodning forekom i modstrid med den tidligere vedtægts artikel 83, stk. 1, i henhold til hvilken »[u]dbetalinger i henhold til […] pensionsordninger sker over Fællesskabernes budget«. Derfor forekom det nødvendigt at fremlægge en klar hjemmel »for at undgå enhver indsigelse fra [CdT's] finanskontrol og fra [De Europæiske Fællesskabers] Revisionsret […]«.

21 Den 27. oktober 2000 besluttede CdT's bestyrelse at hensætte et beløb på agenturets konto svarende til det af Kommissionen anmodede beløb siden 1998. Inden betaling af dette beløb anmodede den på ny Kommissionen om at præcisere, på hvilket retsgrundlag den baserede sit krav om denne betaling.

22 I en notits af 24. oktober 2000 til forberedelse af et møde mellem tjenestegrene, og meddelt CdT til orientering, anførte generaldirektøren for GD for »Personale og Administration« følgende:

»[Den tidligere] vedtægt havde oprindeligt fastsat en pensionsordning for personale underlagt vedtægten, hvor arbejdsgiveren modtog sine midler udelukkende fra [Fællesskabernes] budget.

Den [tidligere] vedtægt indeholdt ikke udtrykkeligt en pensionsordning med finansiering fra en arbejdsgiver, der ikke var finansieret af [Fællesskabernes] budget. Det er derfor legitimt at stille spørgsmålet, om [Fællesskabernes] budget skal finansiere en del af et sådant organs personaleomkostninger — i dette tilfælde deres pension.

Forordningen om oprettelse af CdT indeholdt ikke udtrykkelige bestemmelser om betaling af dette bidrag til ordningen, men den bestemte, at CdT kun kunne få tilskud fra [Fællesskabernes] budget i de første tre år efter sin oprettelse, og heraf kan det således implicit udledes, at der skal være tale om selvfinansiering herefter.

Det ville således være ulogisk, at et selvfinansierende organ skulle behøve tilskud fra [Fællesskabernes] budget til præcis den del af personaleomkostningerne, der svarede til pension, mens resten af personaleomkostningerne påhvilede dets eget budget.

Da hverken den [tidligere] vedtægt eller forordning [nr. 2965/94] indeholder en udtrykkelig henvisning, forekommer det derfor logisk, at CdT som arbejdsgiver betaler et bidrag til [Fællesskabernes] budget for at frigøre sig fra sine pensionsmæssige forpligtelser og overføre dem til [Fællesskabernes] budget.

Der er tale om omstændigheder, der svarer til dem, der foreligger for to selvfinansierende organer (KHIM og OCVV), og hvorefter de skal betale arbejdsgiverens bidrag til pensionsordningen til [Fællesskabernes] budget (det dobbelte af medarbejderbidraget), således at ordningen på sigt dækker pensionsomkostningerne.

Problemet er opstået derved, at CdT har vurderet, at det nuværende retsgrundlag ikke er bindende. Kommissionens Juridiske Tjeneste har bekræftet, at ud fra en strengt juridisk synsvinkel må man konkludere, at der ikke findes nogen bestemmelse, som udtrykkeligt forpligter agenturerne til at betale »arbejdsgiverens« bidrag til det almindelige budget, og en simpel henvisning i budgetposten for budgetindtægter forekommer at være utilstrækkelig.

Drøftelsen bør således rettes mod tilvejebringelsen af et hensigtsmæssigt retsgrundlag, der er egnet til at pålægge en sådan forpligtelse, og kun selve vedtægten og/eller forordningen om oprettelsen af CdT kan påberåbes.

En ændring af [den tidligere] vedtægt er ganske vist tænkelig og kunne ligge inden for rammerne af en række foranstaltninger under forberedelse […] En ændring af forordning [nr. 2965/94] er imidlertid tilsvarende ønskværdig og kunne være tilstrækkelig til at fastslå, at dette organ er fuldstændig selvfinansierende, herunder med hensyn til dets personaleomkomstninger, hvilket vil give et udtrykkeligt retsgrundlag for betalingen af CdT's bidrag til [Fællesskabernes] budget.«

23 Ved notits af 16. marts 2001 meddelte CdT's direktør generaldirektøren for Kommissionens GD for »Personale og Administration«, at han var enig i de forbehold, der kom til udtryk i notitsen af 24. oktober 2000 vedrørende eksistensen af et retsgrundlag, der kan begrunde Kommissionens anmodning, og han foreslog, at Kommissionen udarbejdede et udkast til en aftale.

24 Ved notits af 11. oktober 2001 sendte generaldirektøren for Kommissionens GD for »Personale og Administration« et udkast til en aftale til CdT. Artikel 1 i dette aftaleudkast bestemte, at Kommissionen skulle sikre pensionsbetalingen til CdT's tjenestemænd og andre ansatte. Artikel 2 fastsatte navnlig, at CdT på en månedlig basis til EU's budget skulle betale et bidrag svarende til hele beløbet til dækning af det aktuarmæssige beløb for dets personales pensionsrettigheder, og dette med virkning fra den 1. januar 1998.

25 Den 26. oktober 2001 besluttede CdT's bestyrelse ikke at imødekomme dette aftaleudkast.

26 Ved notits af 17. maj 2005 anmodede generaldirektøren for Kommissionens GD for »Personale og Administration« CdT om, i henhold til den nye vedtægts artikel 83a, stk. 2 (jf. præmis 2 ovenfor), at betale et beløb svarende til arbejdsgiverens bidrag til Fællesskabets pensionsordning for året 2005, dvs. et beløb på 1,52 millioner EUR. Vedrørende regnskabsårene 1998-2004 blev CdT desuden anmodet om at betale de allerede hensatte beløb, dvs. et beløb på 6 mio. EUR før ansættelsen af nutidsværdien. CdT blev meddelt, at indbetalingerne følgelig skulle foretages til Kommissionens tjenestegrene med ansvar for forvaltning og opgørelse af individuelle rettigheder.

27 Ved notits af 26. august 2005 bestred CdT's fungerende direktør, at CdT var et selvfinansierende organ. Med hensyn hertil gjorde CdT gældende, at artikel 10, stk. 2, litra b), i forordning nr. 2965/94 i den affattelse, der fandt anvendelse fra 2003, bestemte, at CdT var berettiget til et fællesskabstilskud (jf. præmis 10 ovenfor), og at CdT var underlagt de finansielle bestemmelser, der var gældende for agenturer finansieret af det almindelige budget. CdT anførte desuden, at det ikke kunne efterkomme Kommissionens anmodning vedrørende regnskabsårene 1998-2004, da Kommissionen selv havde anerkendt, at der ikke fandtes nogen hjemmel herfor. Kommissionen blev således opfordret til at suspendere enhver procedure til inddrivelse af de omtvistede fordringer.

28 Ved notits af 7. marts 2006 afgav generaldirektøren for GD for »Oversættelse«, i sin egenskab af formand for CdT's bestyrelse, en udtalelse vedrørende et forslag fra CdT, der havde til formål at forelægge tvisten for en uafhængig sagkyndig. Det fremgår af denne notits, der blev sendt til CdT's fungerende direktør, at Kommissionen ingen indvendinger havde imod, at CdT indhentede en uafhængig juridisk udtalelse, men at Kommissionen vurderede, at en sådan udtalelse ikke ville være bindende for Kommissionen, idet tvisten, såfremt den fortsatte, kun ville kunne afgøres ved Fællesskabets retsinstanser.

Den anfægtede akt

29 Den 21. marts 2006 sendte generaldirektøren for GD for »Personale og Administration« en notits til CdT's fungerende direktør. I denne notits fastholdt Kommissionen sin anmodning om betaling af arbejdsgiverens bidrag til Fællesskabets pensionsordning til det almindelige budget for regnskabsårene 1998-2005 og anmodede CdT om at meddele Kommissionen sin begrundede holdning hertil inden for en frist på en måned.

30 Ved notits af 7. april 2006 (herefter »den anfægtede akt«) sendte CdT's fungerende direktør en udtalelse, vedtaget af CdT's bestyrelse den 22. marts 2006 (herefter »udtalelsen af 22. marts 2006«), til generaldirektøren for GD for »Personale og Administration«.

31 I denne udtalelse anførte CdT's bestyrelse, at den, efter at have taget et positionspapir i betragtning, udarbejdet den 10. januar 2006 af generaldirektøren for Kommissionens GD for »Oversættelse«, samt efter at have taget en udtalelse udarbejdet af CdT's »Juridiske Afdeling« og en notits udarbejdet af en juraprofessor i betragtning, ikke anså CdT for pligtig at betale »arbejdsgiverens bidrag« til Fællesskabets pensionsordning. Med henblik på at finde en endelig løsning på tvisten opfordrede bestyrelsen ikke desto mindre Kommissionen til at acceptere, at spørgsmålet blev undergivet en voldgiftsprocedure.

Retsforhandlinger og parternes påstande

32 Ved stævning indleveret den 15. juni 2006 til Domstolens Justitskontor har Kommissionen anlagt det foreliggende søgsmål.

33 Ved kendelse af 11. december 2007 har Domstolen henvist sagen til Retten.

34 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede akt annulleres.

— CdT tilpligtes at betale sagens omkostninger.

35 CdT har nedlagt følgende påstande:

— Principalt afvisning af sagen, subsidiært frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

36 Det bestemmes i procesreglementets artikel 111, at hvis det er åbenbart, at sagen må afvises, kan Retten uden at fortsætte sagens behandling træffe afgørelse ved begrundet kendelse.

37 I den foreliggende sag finder Retten, at sagsakterne giver tilstrækkeligt grundlag for, at den kan træffe afgørelse uden at fortsætte sagens behandling.

38 CdT har principalt gjort to formalitetsindsigelser gældende vedrørende den foreliggende sag. Den første støttes på, at den anfægtede akt ikke er en foranstaltning, der har retligt bindende virkning, som kan berøre Kommissionens interesser gennem en væsentlig ændring af dens retsstilling. Den anden formalitetsindsigelse, som CdT har gjort gældende, støttes på, at dette organ ikke er nævnt blandt de institutioner, hvis retsakter Retten i medfør af artikel 230 EF kan prøve lovligheden af.

39 Først skal den første formalitetsindsigelse undersøges.

Parternes argumenter

40 CdT har gjort gældende, at den anfægtede akt, der består af en udtalelse sendt den 22. marts 2006, ikke udgør en akt, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål, eftersom artikel 230 EF udtrykkeligt udelukker udtalelser fra anvendelsesområdet for den legalitetskontrol, som den forskriver.

41 CdT har desuden henvist til fast retspraksis, hvorefter det for det første følger, at kun foranstaltninger, der har retligt bindende virkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling, kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, og for det andet, at der ved afgørelsen af, om en akt har sådanne virkninger, skal lægges vægt på dens indhold.

42 CdT har gjort gældende, at den anfægtede akt ikke er en beslutning, og at den ikke medfører en bindende retsvirkning. Udtalelsen af 22. marts 2006 indeholder en vurdering af, hvorvidt CdT er et tilskudsmodtagende organ, og en opfordring til Kommissionen om at suspendere inddrivelsen af de omtvistede fordringer og undergive sig en voldgiftsprocedure, hvilket Kommissionen aldrig formelt har afslået i nogen skrivelse, der havde CdT som adressat. Det drejer sig således ganske enkelt om en holdning uden beslutningskraft, ledsaget af en opfordring til yderligere forhandling for at finde en acceptabel løsning for begge parter. CdT har i øvrigt aldrig formelt afvist Kommissionens anmodning, men har begrænset sig til at anmode om nogle præciseringer fra denne institution.

43 For så vidt angår den anfægtede akt var denne blot en fremsendelse af udtalelsen af 22. marts 2006, uden at dette indebar en vurdering af dens virkning.

44 Alene den omstændighed, at den anfægtede akt er et svar på en anmodning i notitsen af 21. marts fra generaldirektøren for GD for »Personale og Administration« til CdT's fungerende direktør, er ikke tilstrækkelig til, at akten kan kvalificeres som en beslutning, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF.

45 Da Kommissionen har anerkendt, at den ikke kan påberåbe sig nogen juridisk bindende hjemmel af en sådan art, at det kan begrunde en forpligtelse for CdT til at betale arbejdsgiverens bidrag til Fællesskabets pensionsordning, har CdT endvidere anført, at et svar på Kommissionens blotte opfordring om at betale heller ikke udgør en beslutning. Hvorvidt en institutions meningstilkendegivelse kan udgøre en beslutning, der kan gøres til genstand for et søgsmål, afhænger af, hvorvidt ophavsmanden til den

anfægtede akt handlede på grundlag af en retsregel, der tildeler denne en beføjelse til at træffe beslutning, samt om den omhandlede akt kan afføde retsvirkninger.

46 Den omstændighed, at CdT er et organ, der er delvis tilskudsmodtagende, kan desuden ikke i sig selv berøre Kommissionens interesser gennem en væsentlig ændring af dens retsstilling.

47 Det er sluttelig CdT's opfattelse, at det er Kommissionens handlinger, dvs. inddrivelsen af de omtvistede fordringer ved modregning og anlæggelse af et annullationssøgsmål, der kan berøre CdT's interesser gennem en væsentlig ændring af dets retsstilling. Ifølge CdT burde Kommissionen, inden den anlagde et annullationssøgsmål til prøvelse af en akt uden retsvirkninger, have vedtaget en beslutning med bindende retsvirkninger, hvis lovlighed CdT kunne have anfægtet.

48 Kommissionen har gjort gældende, at for at afgøre, om akter kan gøres til genstand for et søgsmål i henhold til artikel 230 EF, er det selve disses indhold samt ophavsmandens hensigt, der skal tillægges vægt. Det følger således af fast retspraksis, at en retsakts eller afgørelses form principielt er uden betydning for adgangen til at anfægte denne retsakt eller afgørelse under et annullationssøgsmål.

49 Den anfægtede akt var imidlertid et svar på en anmodning fra generaldirektøren for GD for »Personale og Administration« om »en formel, begrundet holdning fra [CdT's] bestyrelse om betalingen af arbejdsgiverens del af [CdT's] pensionsbidrag til det almindelige budget siden regnskabsåret 1998«. Den må således efter sit indhold og sin hensigt anses for at udtrykke CdT's holdning til betalingen af arbejdsgiverens bidrag til Fællesskabets pensionsordning til det almindelige budget.

50 Kommissionen har gjort gældende, at der er tale om en klar stillingtagen, og at notitsen indeholdende udtalelsen sendt fra CdT's fungerende direktør udgør en akt, der kan anfægtes i medfør af artikel 230 EF.

51 Ifølge Kommissionen fremgår det ligeledes af den sammenhæng, hvori den er blevet til, at den anfægtede akt har karakter af en beslutning. Siden 2000 har CdT reelt, i modsætning til Harmoniseringskontoret og EF-Sortsmyndigheden, konsekvent afvist at betale arbejdsgiverens bidrag til Fællesskabets pensionsordning. Kommissionen har desuden afvist enhver voldgiftsprocedure i en notits af 7. marts 2006 (jf. præmis 28 ovenfor). Under disse omstændigheder forekommer CdT's påstande om, at den anfægtede akt indeholder en opfordring om yderligere forhandling og et forslag om voldgift, at have en konstrueret karakter.

Rettens bemærkninger

52 Ifølge fast retspraksis er det kun foranstaltninger, der har retligt bindende virkninger, som kan berøre tredjemands interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål (jf. i denne retning Rettens dom af 17.4.2008, sag T-260/04, Cestas mod Kommissionen, Sml. II, s. 701, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

53 Ved afgørelsen af, om den foranstaltning, der påstås annulleret, kan gøres til genstand for annullationssøgsmål, skal der endvidere lægges vægt på dens indhold, hvorimod den form, hvori foranstaltningen er vedtaget, principielt er uden betydning i denne henseende (jf. dommen i sagen Cestas mod Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

54 Kun en akt, hvor ophavsmanden utvetydigt og endeligt har fastlagt sin holdning i en form, som gør det muligt at fastslå dens karakter, udgør en beslutning, der kan være genstand for et annullationssøgsmål, dog på den betingelse, at der ikke er tale om en

beslutning, der er en bekræftelse på en tidligere retsakt (jf. i denne retning Domstolens dom af 26.5.1982, sag 44/81, Tyskland og Bundesanstalt für Arbeit mod Kommissionen, Sml. s. 1855, præmis 12). I tilfælde, hvor den anfægtede akt udelukkende er en bekræftelse, kan den kun være genstand for et søgsmål, såfremt den akt, som bekræftes, er blevet anfægtet rettidigt (jf. Rettens dom af 10.7.1997, sag T-227/95, AssiDomän Kraft Products m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1185, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis). Såfremt en sagsøger således lader den frist udløbe, der er fastsat for at anfægte en afgørelse, hvorved der utvetydigt fastsættes en foranstaltning, hvis retsvirkninger berører sagsøgerens interesser og er bindende for ham, kan sagsøgeren ikke bringe fristen til at løbe på ny ved at anmode ophavsmanden til den omhandlede akt om at tage beslutningen op til fornyet overvejelse eller ved at anlægge sag til prøvelse af den afvisning, som bekræfter en tidligere truffet beslutning (jf. Rettens dom af 15.3.1995, sag T-514/93, Cobrecaf m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 621, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

55 En skriftlig meningstilkendegivelse eller blot en hensigtserklæring kan imidlertid ikke udgøre en beslutning, der kan anfægtes gennem et annullationssøgsmål, når den ikke kan afføde retsvirkninger eller ikke har til formål at skabe sådanne virkninger (jf. i denne retning Domstolens dom af 27.3.1980, sag 133/79, Sucrimex og Westzucker mod Kommissionen, Sml. s. 1299, præmis 15-19, og af 27.9.1988, sag 114/86, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 5289, præmis 12-15).

56 For så vidt angår annullationssøgsmål anlagt af private er det tidligere fastslået i retspraksis, at ikke enhver skrivelse, hvori en anmodning besvares, nødvendigvis udgør en beslutning, som af skrivelsens adressat kan anfægtes ved et annullationssøgsmål (jf. i denne retning Domstolens kendelse af 27.1.1993, sag C-25/92, Miethke mod Parlamentet, Sml. I, s. 473, præmis 10).

57 Det er i lyset af disse principper, at det skal fastslås, om den anfægtede akt kan være genstand for et annullationssøgsmål, hvilket CdT bestrider med den begrundelse, at akten ikke er en beslutning, og at den ikke har nogen bindende retsvirkning.

58 For det første følger det af retspraksis (jf. præmis 53 ovenfor), at det kun er den anfægtede akts indhold, der har betydning, og principielt ikke dens form. Den form, hvori en akt er vedtaget, kan således ikke ændre dens karakter (jf. Rettens dom af 24.3.1994, sag T-3/93, Air France mod Kommissionen, Sml. II, s. 121, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis) og er følgelig ikke den afgørende faktor. Det er imidlertid ikke udelukket, at Retten tager i betragtning, i hvilken form de akter, som påstås annulleret, er vedtaget, i den udstrækning formen kan bidrage til at fastslå dens karakter (jf. i denne retning dommen i sagen Tyskland og Bundesanstalt für Arbeit mod Kommissionen, nævnt i præmis 54 ovenfor, præmis 12).

59 Først skal det således indledningsvis undersøges, om den anfægtede akt ud fra sit indhold kan have retsvirkninger på grund af sin ophavsmands kompetence (jf. i denne retning kendelsen i sagen Miethke mod Parlamentet, nævnt i præmis 56 ovenfor, præmis 15 og 16), og om den dernæst rent faktisk medfører sådanne virkninger.

60 Det følger indledningsvis af kompetencefordelingen mellem CdT's direktør og dette organs bestyrelse, som fastsat i artikel 9 og 13-15 i forordning nr. 2965/94 (jf. præmis 5, 9 og 11 ovenfor), at den principielle beslutning vedrørende CdT's bidrag til Fællesskabets pensionsordning hører under bestyrelsens kompetence. Denne kunne således, som Kommissionen med rette har gjort gældende, vedtage en beslutning, der kunne berøre tredjemands retsstilling, dvs. Fællesskabets økonomiske interesser.

61 Den anfægtede akt består dernæst blot i en fremsendelsesskrivelse vedrørende udtalelsen af 22. marts 2006. Selv om den er et svar på en opfordring fra Kommissionen om at tage stilling til CdT's principielle betaling af et bidrag til finansieringen af Fællesskabets pensionsordning, således som Kommissionen har gjort gældende, er denne fremsendelsesskrivelse i sig selv uden retsvirkninger. Det er imidlertid ikke udelukket, at den fremsendte akt selv berører Kommissionens interesser gennem en væsentlig ændring af dens retsstilling. Indholdet af udtalelsen af 22. marts 2006 må derfor undersøges.

62 Det bemærkes, at dokumentets titel er »udtalelse«, hvilket i princippet medfører, som CdT har gjort gældende, at en sådan akt ikke kan gøres til genstand for legalitetskontrol. Da det imidlertid er aktens indhold, og ikke dens form, der har betydning (jf. præmis 53-58 ovenfor), fører den omstændighed, at akten betegnes som en »udtalelse«, ikke alene af denne grund til den konklusion, at sagen bør afvises. Uden at tillægge denne titel en afgørende betydning skal den derimod tages i betragtning ved fortolkningen af aktens indhold for at vurdere, om den har karakter af en beslutning.

63 I denne udtalelse har CdT's bestyrelse navnlig anført følgende:

»[CdT's] bestyrelse har med interesse noteret sig de forskellige dokumenter, som den har modtaget vedrørende de gældende regler for arbejdsgiverens betaling af bidrag til Fællesskabets pensionsordning angående [CdT's] ansatte […]

På trods af, at Kommissionen ikke deler denne opfattelse, fremgår det, at [CdT], der bl.a. har til formål at deltage i Det Interinstitutionelle Udvalg for Oversættelse og Tolkning, og som modtager tilskud over [Unionens] almindelige budget, i henhold til [to] udtalelser er et tilskudsmodtagende agentur. [CdT's] bestyrelse anser følgelig ikke [CdT] for at være pligtig at betale arbejdsgiverens bidrag til Fællesskabets pensionsordning.«

64 Efter den foreliggende sags omstændigheder er den sidste sætning i citatet i præmis 63 ovenfor ikke udtryk for en endelig stillingtagen med karakter af en beslutning som omhandlet i den ovenfor i præmis 54 nævnte retspraksis.

65 Selv om Kommissionen i medfør af artikel 72, stk. 2, i forordning nr. 1605/2002 kunne have vedtaget en beslutning, der ville forpligte CdT til at betale de beløb, som Kommissionen fandt, at organet burde betale, begrænsede institutionens tjenestegrene sig således til flere gange at opfordre CdT til af egen drift at betale et bidrag til

finansieringen af Fællesskabets pensionsordning for regnskabsårene 1998-2005. Som svar på disse opfordringer forespurgte CdT adskillige gange Kommissionens tjenestegrene om, hvilket retsgrundlag de påberåbte sig vedrørende betalingen af det omhandlede bidrag (jf. præmis 15, 18, 20, 23 og 27 ovenfor).

66 I denne sammenhæng må det fastslås, at CdT's bestyrelse i sin udtalelse af 22. marts 2006 begrænsede sig til at gøre Kommissionen opmærksom på, at den fandt, at Kommissionen ikke på tilfredsstillende vis havde besvaret dens gentagne anmodninger om at præcisere, på hvilket retsgrundlag Kommissionen baserede sit krav om denne betaling. Det skal endvidere bemærkes, at udtalelsen af 22. marts 2006 afsluttes med en opfordring til yderligere forhandling og med et forslag om at indlede en procedure til bilæggelse af tvisten. Under disse omstændigheder har CdT's bestyrelses stillingtagen ikke en endelig karakter, og den har ikke kunnet medføre retligt bindende virkninger, der kan berøre tredjemands interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling.

67 Det skal desuden bemærkes, at selv hvis man i modsætning hertil antager, at den i udtalelsen af 22. marts 2006 indeholdte stillingtagen kan anses for at medføre sådanne retsvirkninger, havde CdT's bestyrelse allerede den 11. april 2000 (jf. præmis 18 ovenfor), den 27. oktober 2000 (jf. præmis 21 ovenfor) og den 26. oktober 2001 (jf. præmis 25 ovenfor) i lignende, utvetydige vendinger bestridt, at CdT overhovedet skulle være pligtig at betale arbejdsgiverbidraget til Fællesskabets pensionsordning. Under disse omstændigheder var udtalelsen af 22. marts 2006 ganske enkelt en bekræftelse af CdT's bestyrelses tidligere holdninger. Da disse ikke er blevet anfægtet inden for fristen for anlæggelse af et annullationssøgsmål, må det foreliggende søgsmål afvises i henhold til den ovenfor i præmis 54 nævnte retspraksis.

68 For det andet medfører ingen af de af Kommissionen fremførte argumenter, at søgsmålet kan antages til realitetsbehandling.

69 Det er på den ene side korrekt, at den anfægtede akt er et svar på en opfordring fra generaldirektøren for GD for »Personale og Administration« (jf. præmis 29 ovenfor) om en »formel, begrundet holdning« fra CdT's bestyrelse om betalingen af arbejdsgiverbidraget til Fællesskabets pensionsordning for regnskabsårene 1998-2005. Enhver skrivelse fra et fællesskabsorgan, hvori en anmodning fra adressaten besvares, udgør imidlertid ikke nødvendigvis en beslutning, som kan anfægtes ved et annullationssøgsmål (jf. i denne retning kendelsen i sagen Miethke mod Parlamentet, nævnt i præmis 56 ovenfor, præmis 10).

70 På den anden side betyder den omstændighed, at opfordringen i udtalelsen af 22. marts 2006 om yderligere forhandling med Kommissionen og til i fællesskab at undergive sig en voldgiftsprocedure — i den sammenhæng, som den er fremsat i — ifølge Kommissionen har en konstrueret karakter, ikke, at dette forslag skal opfattes som rent forhalende. Som det er anført i præmis 65 ovenfor, stod det således Kommissionen frit for at vedtage en beslutning, der ville forpligte CdT til at betale de bidrag, som Kommissionen fandt, at dette organ burde betale. I dette tilfælde ville CdT have været adressat for en beslutning, der væsentligt ville ændre dets retsstilling, og som det kunne have anfægtet ved at anlægge et annullationssøgsmål, såfremt det mente at have grundlag herfor.

71 Det følger af det ovenfor anførte, at den første formalitetsindsigelse, som CdT har gjort gældende, skal tages til følge. Det er dermed åbenbart, at sagen skal afvises, uden at det er nødvendigt at undersøge den anden formalitetsindsigelse, som CdT har gjort gældende.

Sagens omkostninger

72 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, og CdT har nedlagt påstand om, at den tilpligtes at afholde sagens omkostninger, bør det pålægges Kommissionen at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser bestemmer:

RETTEN (Tredje Afdeling):

1) Sagen afvises.

2) Europa-Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 12. februar 2010.

Justitssekretær — Afdelingsformand

E. Coulon — J. Azizi