FÖRSTAINSTANSRÄTTENS BESLUT (fjärde avdelningen)
den 18 april 2002 *

I mål T-238/00,

International and European Public Services Organisation (IPSO), Frankfurt am Main (Tyskland),

Union of Staff of the European Central Bank (USE), Frankfurt am Main,

företrädda av advokaterna T. Raab-Rhein, M. Roth, C. Roth och B. Karthaus, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

* Rättegångsspråk: tyska.

mot

Europeiska centralbanken, företrädd av J.M. Fernández Martín och J. Sánchez Santiago, båda i egenskap av ombud, biträdda av advokaten B. Wägenbaur, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av beslutet som fattades av vice ordföranden för Europeiska centralbanken den 7 juli 2000 att avslå sökandenas begäran om ändring av vissa bestämmelser avseende anställningsvillkor för personer som är anställda vid Europeiska centralbanken, och av personalföreskrifterna vid Europeiska centralbanken,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Vilaras samt domarna V. Tiili och P. Mengozzi,

justitiesekreterare: H. Jung,

följande

Beslut

Tillämpliga bestämmelser

1 Enligt artiklarna 36.1 och 12.3 i det till EG-fördraget fogade protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (ECB) (nedan kallad ECBS-stadgan) har ECB-rådet till uppgift dels att på förslag från ECB:s direktion (nedan kallad direktionen) fastställa anställningsvillkor för ECB:s personal, dels att anta en arbetsordning som fastställer den interna organisationen för ECB och dess beslutande organ.

2 ECB-rådet beslutade den 9 juni 1998 att med stöd av artikel 36.1 i ECBS-stadgan anta anställningsvillkor för ECB:s personal (nedan kallade anställningsvillkoren), vilka ändrades den 31 mars 1999 och offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* (EGT L 125, 1999, s. 32) och att samtidigt med stöd av artikel 12.3 i ECBS-stadgan anta ECB:s arbetsordning, vilken ändrats den 22 april 1999 (EGT L 125, s. 34, rättelse i EGT L 273, 2000 s. 40) (nedan kallad arbetsordningen).

3 I artikel 21 i arbetsordningen i dess ändrade lydelse föreskrivs följande:

"21.1 Anställningsförhållandet mellan ECB och dess personal skall regleras av ECB:s anställningsvillkor och personalregler.

21.2 Anställningsvillkoren skall godkännas och vid behov ändras av ECB-rådet på förslag av direktionen....

21.3 Anställningsvillkoren skall tillämpas med stöd av personalreglerna, vilka skall antas och vid behov ändras av direktionen.

21.4 Personalkommittén skall höras innan nya anställningsvillkor eller personalregler antas. Kommittén skall avge sitt yttrande, i förekommande fall, till ECB-rådet eller till direktionen."

4 I artikel 8 i anställningsvillkoren behandlas strejkrätten för personalen vid ECB, och där föreskrivs följande:

"Strejkrätten är villkorad av att den som organiserar strejken förvarnar om denna, samt att en miniminivå upprätthålls avseende den service som direktionen har rätt att kräva. Dessa begränsningar anges närmare i personalföreskrifterna."

5 I artikel 9 i anställningsvillkoren anges källorna till personalföreskrifterna på följande sätt:

"a) Anställningsförhållandena mellan ECB och dess anställda regleras av anställningsavtal som slutits i enlighet med dessa anställningsvillkor. Direktionen har antagit personalföreskrifter vilka innehåller närmare bestämmelser om tillämpningen av anställningsvillkoren.

...

c) Anställningsvillkoren regleras inte av någon specifik nationell lagstiftning. ECB tillämpar i) de allmänna rättsgrundsatser som är gemensamma för medlemsstaterna, ii) de allmänna gemenskapsrättsliga principerna (EG) och iii) bestämmelserna i de EG-förordningar och EG-direktiv om socialpolitik som är riktade till medlemsstaterna. Vid behov skall ECB genomföra dessa rättsakter. EG-rekommendationer rörande socialpolitik skall i det avseendet beaktas. Vid tolkningen av de rättigheter och de skyldigheter som föreskrivs i anställningsvillkoren skall ECB beakta principerna i de förordningar, de föreskrifter och den rättspraxis som är tillämpliga på gemenskapsinstitutionernas personal."

6 Artiklarna 45 och 46 i anställningsvillkoren avser representanter för de anställda vid ECB. I dessa artiklar föreskrivs följande:

"45. En personalkommitté, vars medlemmar väljs genom sluten omröstning, skall företräda samtliga anställdas allmänna intressen vad gäller anställningsavtal, personalföreskrifter och löner; anställningsvillkor, arbetsmiljö,

hälso- och säkerhetsfrågor vid ECB; socialförsäkringsskydd och pensionsregler.

46. Personalkommittén skall höras innan beslut fattas om ändring av anställningsvillkoren eller personalföreskrifterna eller rörande därmed sammanhängande frågor, såsom de definieras i punkt 45 ovan."

7 Med stöd av artikel 21.3 i arbetsordningen och av artikel 9 a i anställningsvillkoren antog direktionen den 1 juli 1998 tillämpliga föreskrifter för ECB:s personal (nedan kallade personalföreskrifterna). I artikel 4.1 i personalföreskrifterna föreskrivs följande:

"Bestämmelserna i artikel 8 i anställningsvillkoren skall tillämpas på följande sätt:

...

1.4.2 Strejken skall organiseras av en enhet som av direktionen har erkänts som representanter för en grupp av medlemmar ur personalen (såsom personalkommittén), eller av en enhet som representerar åtminstone en sjättedel av personalen eller av en enhet som inom ett direktorat eller ett generaldirektorat vid ECB åtminstone representerar en tredjedel av personalens medlemmar.

1.4.3 Den enhet som organiserar strejken skall underrätta direktionen skriftligen om den planerade strejken åtminstone 10 arbetsdagar före strejkens första

dag. I den skriftliga förvarningen skall det anges exakt vari meningsskiljaktigheterna består, exakt hur den planerade strejken skall genomföras, liksom den period under vilken strejken skall äga rum.

1.4.4 ECB:s direktion avgör i varje enskilt fall vilken miniminivå av service som skall garanteras vid ECB under strejken.

...

1.4.7 Disciplinära åtgärder får inte vidtas mot en medlem ur personalen som deltar i strejken, såvida denne medlem inte tillhör dem som skall garantera att ovannämnda miniminivå på servicen upprätthålls, men underlåter att fullgöra detta för att i stället delta i strejken."

Faktiska omständigheter i målet

8 International and European Public Services Organisation (IPSO) utgör en oregistrerad förening bildad enligt tysk rätt och är en fackförening som tillvaratar intressena hos anställda vid internationella och europeiska organisationer som är etablerade i Tyskland. Föreningen har bland annat anställda vid ECB som medlemmar.

9 Union of the Staff of the European Central Bank (USE) är också en oregistrerad fackförening som har bildats enligt tysk rätt. Föreningens syfte är att tillvarata intressena hos ECB:s anställda.

10 I ansökan har det angivits att de båda sökandena representerar cirka 24 procent av de anställda vid ECB.

11 Det framgår av de handlingar som ingetts i målet att det fördes diskussioner under år 1999 mellan ECB, å ena sidan, och personalkommittén vid ECB och de båda sökandeföreningarna å andra sidan, angående frågan huruvida fackföreningarna skulle få företräda personalens intressen gentemot banken. Personalens intressen företräds nämligen uteslutande av personalkommittén vilken, enligt artikel 21.4 i arbetsordningen och artiklarna 45 och 46 i anställningsvillkoren skall höras av ECB innan nya anställningsvillkor eller personalföreskrifter antas, samt innan gällande villkor ändras.

12 Inom ramen för dessa diskussioner meddelade sökandena i skrivelse av den 20 september 1999, som var ställd till vice ordföranden för ECB, dels att de ansåg att löneutvecklingen, övertiden och de allmänna anställningsförhållandena borde regleras genom förhandlingar och kollektivavtal, och inte genom ensidiga beslut av arbetsgivaren, dels att de var medvetna om att ECB inte hade för avsikt att inleda förhandlingar med de fackföreningar som företräder de anställda vid ECB.

13 Sökandena hänvisade i sin skrivelse till tidigare yttranden av vice ordföranden och generaldirektören med ansvar för ECB:s administration och personal, och angav där skälen till varför de motsatte sig bankens inställning att särskilt anställningsvillkoren skulle tolkas så att det är rättsligt omöjligt att sluta kollektivavtal, eller åtminstone att tillämpa dessa på enskilda anställningsförhållanden. Enligt skrivelsen skulle en sådan tolkning leda till att anställningsvillkoren blir rättsstridiga på grund av att de åsidosätter Internationella arbetsorganisationens konventioner nr 87, 98 och135, Europeiska gemenskapens

direktiv samt den grundläggande rätten till föreningsfrihet som hägnas av gemenskapens rättsordning. Sökandena har även ifrågasatt artikel 1.4.2 i personalföreskrifterna i den mån som den villkorar strejkrätten med att strejken organiseras av en enhet som av direktionen har erkänts som representant, och för detta ändamål fastställer kriterier för erkännande som uppfattas som godtyckliga.

14 Sökandena avslutade sin skrivelse av den 20 september 1999 med att begära att ECB skulle uttala sig angående frågan huruvida fackföreningarna som verkade inom ECB hade rätt att utlysa strejk och huruvida ECB var redo att förhandla med dessa föreningar.

15 ECB:s vice ordförande svarade sökandena i olika skrivelser av den 18 november 1999, och uppgav att banken inte hade för avsikt att bestämma de anställdas anställningsvillkor genom förhandlingar med fackföreningarna.

16 Sökandena sände med anledning av detta svar en skrivelse, daterad den 2 december 1999, till ECB:s vice ordförande och begärde att ECB-rådet skulle införa en bestämmelse i anställningsvillkoren (artikel 9 e) om bland annat en möjlighet att ändra dessa villkor genom kollektivavtal mellan fackföreningarna och ECB.

17 Sökandena begärde gemensamt i skrivelse av den 28 april 2000 dels att ECB, fortfarande genom sin vice ordförande, skulle besvara frågan som ställts i skrivelsen av den 2 december 1999 och som ännu inte besvarats, dels att bestämmelserna i artikel 1.4 i personalföreskrifterna avseende utövandet av strejkrätten skulle ändras. Begäran gällde närmare bestämt att direktionen skulle stryka artikel 1.4.2 (om erkännande av den enhet som organiserar strejken), de två sista meningarna i artikel 1.4.3 (om skyldigheten att uppge hur den planerade strejken skall genomföras, liksom den period under vilken strejken skall äga

rum), liksom andra delen av artikel 1.4.7 (om befogenhet att inleda ett disciplinärt förfarande mot medlemmar i personalen som inte har uppfyllt sin skyldighet att upprätthålla en miniminivå på servicen). Enligt de två fackföreningarna var dessa bestämmelser, som fogade ytterligare begränsningar av strejkrätten till dem som föreskrivs i artikel 8 i anställningsvillkoren, rättsstridiga, såväl formellt (på grund av att de inte antagits av ECB-rådet) som materiellt (eftersom de kränker en grundläggande rättighet). I slutet av skrivelsen begärde IPSO och USE med åberopande av artikel 35.2 i förstainstansrättens rättegångsregler, att ECB:s svar skulle avfattas på tyska.

18 Vice ordföranden för ECB skickade därefter en skrivelse såväl till IPSO som till USE med följande identiska innehåll:

"Som svar på ert brev av den 28 april 2000 vill jag, efter att ha rådfrågat vår juridiska avdelning, meddela att jag inte delar er bedömning angående giltigheten av personalföreskrifterna och av de påstådda begränsningarna av strejkrätten. Jag grundar min uppfattning på följande omständigheter:

— Jag anser i fråga om giltigheten av personalföreskrifterna, att direktionen var behörig att anta dessa föreskrifter med stöd av artikel 36.1 i ECBS-stadgan och ECB:s stadgor jämförda med artikel 21.3 i arbetsordningen. Jag delar varken er bedömning av omfattningen av direktionens behörighet att anta personalföreskrifter, eller er uppfattning i fråga om begreppet intern organisation.

— I de begränsningar av strejkrätten som återfinns i artiklarna 1.4.2, 1.4.3 och 1.4.7 i personalföreskrifterna anges endast hur de allmänna begränsningarna i anställningsvillkoren skall tillämpas.

— Beklagligtvis måste jag meddela att jag inte kan efterkomma den begäran om införande av en ny artikel 9 e i anställningsvillkoren som ni framförde i er skrivelse av den 2 december 1999.

Slutligen har ni med stöd av rättegångsreglerna för Europeiska gemenskapernas domstol begärt att svaret skall avfattas på tyska. Jag ber att få understryka att jag besvarar er skrivelse av ren hövlighet och att detta informella förfarande inte utgör något domstolsförfarande."

Förfarande och parternas yrkanden

19 Sökanden väckte förevarande talan mot vice ordförandens skrivelse av den 7 juli 2000 genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 11 september 2000.

20 ECB gjorde med stöd av artikel 114 i rättegångsreglerna en invändning om rättegångshinder genom särskild handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 26 oktober 2000. Sökandenas yttrande avseende invändningen om rättegångshinder inkom den 11 december 2000.

21 Sökandena har i sin ansökan yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara svarandens beslut av den 7 juli 2000, och

— förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.

22 I invändningen om rättegångshinder har svaranden yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan som uppenbart ogrundad, och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

23 I sitt yttrande över invändningen om rättegångshinder har sökandena yrkat att förstainstansrätten skall

— fastställa att talan kan tas upp till sakprövning, och

— i andra hand pröva invändningen om rättegångshinder i samband med att talan prövas i sak.

Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

24 Enligt artikel 114.1 i rättegångsreglerna kan förstainstansrätten, om en part begär det, meddela beslut i fråga om rättegångshinder, utan att pröva själva sakfrågan.

Enligt artikel 114.3 skall återstoden av förfarandet vara muntligt om inte rätten bestämmer annat på grund av att den i det föreliggande fallet finner att den har fått tillräckliga uppgifter genom handlingarna i akten, och att det inte finns anledning att inleda det muntliga förfarandet.

Parternas argument

25 Svaranden har i första hand gjort gällande att den omtvistade skrivelsen inte utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas enligt artikel 230 EG. Svaranden har i detta avseende erinrat om att det enligt fast rättspraxis inte är tillräckligt att en skrivelse har sänts av en gemenskapsinstitution till adressaten som svar på en begäran som framställts av den sistnämnde, för att en sådan skrivelse skall anses utgöra ett beslut i den mening som avses i artikel 230 EG, och som därmed kan bli föremål för talan om ogiltigförklaring enligt nämnda artikel. De enda åtgärder som utgör rättsakter eller beslut som kan bli föremål för talan om ogiltigförklaring i den mening som avses i nämnda artikel är sådana som har tvingande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning (förstainstansrättens dom av den 28 oktober 1993 i mål T-83/92, Zunis Holding m.fl. mot kommissionen, REG 1993, s. II-1169, punkt 30; svensk specialutgåva, volym 14, s. II-109).

26 Svaranden har tillagt att den omtvistade skrivelsen inte har tvingande rättsverkningar då den endast utgör ett svar från bankens vice ordförande på sökandenas begäran inom ramen för de informella diskussioner som förts med ECB. Svaranden har i detta avseende för det första hävdat att det inte finns någon bestämmelse som förpliktar eller ens ger vice ordföranden behörighet att fatta beslut som har tvingande rättsverkan. Svaranden har för det andra påpekat att vice ordföranden i skrivelsen endast underrättade sökandena om att han inte delar den uppfattning av rättsläget som sökandena redogjorde för i skrivelserna av den 2 december 1999 och av den 28 april 2000. Som vice ordföranden själv har uppgivit besvarade han sistnämnda skrivelse av ren artighet.

27 Enligt svaranden medför den omtvistade skrivelsen för övrigt inte någon väsentlig ändring av sökandenas rättsliga ställning. Skrivelsen bekräftar nämligen endast den rättsliga ställning som de hade innan skrivelsen mottogs.

28 Svaranden har gjort gällande att skrivelsen av den 7 juli 2000 under alla omständigheter utgör en rättsakt som bekräftar svaret som sökandena fick i breven av den 18 november 1999 från ECB:s vice ordförande. I och med dessa brev hade banken redan underrättat sökandena om att den varken avsåg att ändra anställningsvillkoren eller att underförstått ändra personalföreskrifterna genom att sluta kollektivavtal med fackföreningarna. Sökandena väckte inte talan till följd av dessa brev och kunde inte framkalla någon ny reaktion från ECB som kunde ge upphov till att en ny talefrist började löpa.

29 I andra hand har svaranden anfört att sökandena saknar talerätt. Svaranden har i detta avseende erinrat om gemenskapens rättspraxis avseende sakprövningsförutsättningarna i fråga om en talan om ogiltigförklaring av en rättsakt av avslagskaraktär. En sådan rättsakt skall bedömas i förhållande till arten av den begäran på vilken den utgör ett svar. Framför allt kan inte en gemenskapsinstitutions vägran att ändra en rättsakt i sig utgöra en rättsakt vars lagenlighet kan granskas enligt artikel 230 EG, utom i sådana fall då den rättsakt som institutionen vägrar att återkalla eller ändra i sig kunde ha angripits med stöd av den bestämmelsen (domen i det ovannämnda målet Zunis Holding m.fl. mot kommissionen, punkt 31).

30 Enligt svaranden utgör de rättsakter i form av anställningsvillkor och personalföreskrifter som sökandena i förevarande fall önskar ändring av, allmänt och abstrakt hållna rättsakter som är tillämpliga på samtlig nuvarande och framtida personal vid ECB. Svaranden har erinrat om att det kontinuerligt har slagits fast i rättspraxis att en organisation som bildats för att tillvarata kollektiva intressen för en viss krets av rättssubjekt, inte kan anses beröras direkt och personligen av en rättsakt som inverkar på kretsens allmänna intressen (domstolens dom av den 18 mars 1975, Union syndicale m.fl. mot rådet, 72/74, REG 1975, s. 401,

punkt 17). I den mån som anställningsvillkoren och personalföreskrifterna inte berör sökandena direkt och personligen, kan enligt svaranden upplysningen i skrivelsen av den 7 juli 2000 att ECB inte avsåg att ändra dessa villkor och föreskrifter inte utgöra en rättsakt vars lagenlighet kan kontrolleras med stöd av artikel 230 EG.

31 Svaranden har slutligen anfört att sökandena inom två månader från och med dagen då de fick kännedom om de bestämmelser avseende anställningsvillkoren och personalföreskrifterna som de har ifrågasatt, skulle ha väckt talan mot dessa villkor och föreskrifter. Dessa antogs den 9 juni och den 1 juli 1998, varför talan som väcktes den 11 september 2000 i frånvaro av nya omständigheter väcktes för sent. Därmed kunde den inte tas upp till sakprövning.

32 Sökandena har för det första hävdat att det omtvistade brevet utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas. De har påpekat att prövningen av om ett beslut av avslagskaraktär som fattats av en institution kan tas upp till sakprövning måste bedömas i förhållande till den begäran på vilken rättsakten utgör ett svar (förstainstansrättens dom av den 22 oktober 1996 i mål T-330/94, Salt Union mot kommissionen, REG 1996, s. II-1475, punkt 32). Sökandena har i detta avseende erinrat att formen för antagande av rättsakter eller beslut i princip saknar betydelse för möjligheten att angripa dem genom talan om ogiltigförklaring. I stället är innehållet i institutionernas skrivelser och det sammanhang i vilket de är avfattade avgörande när det gäller att fastställa om de utgör rättsakter i den mening som avses i artikel 230 EG (förstainstansrättens dom av den 17 februari 2000 i mål T-241/97, Stork Amsterdam mot kommissionen, REG 2000, s. II-309, punkt 62).

33 Enligt sökandena kan dock den begäran som besvarades genom den omtvistade skrivelsen på intet sätt tolkas som en enkel begäran om att få del av uppgifter.

Denna skrivelse skall tolkas som ett avslag på begäran av den 2 december 1999 och av den 28 april 2000. Skrivelsen återger nämligen tydligt svarandens slutgiltiga ståndpunkt i fråga om sökandenas begäran. Denna ståndpunkt innebar bland annat en vägran att låta sökandena medverka till att ändra anställningsvillkoren för personalen vid ECB. Den omtvistade skrivelsen innehöll alltså ett beslut som medförde tvingande rättsverkningar enligt sökandenas synsätt, och skrivelsen utgjorde därmed en rättsakt mot vilken talan kan väckas enligt artikel 230 EG.

34 Sökandena har dessutom bestridit att skrivelsen av den 7 juli 2000 endast bekräftar innehållet i vice ordförandens brev av den 18 november 1999. Enligt deras mening upplyste ECB med stöd av sin behörighet enligt artikel 36.1 i ECBS-stadgan i skrivelsen av den 7 juli 2000 om att den inte avsåg att skapa nödvändiga förutsättningar för att genom kollektivavtal reglera anställningsförhållandena, och att den inte tänkte ändra bestämmelserna avseende strejkrätten. Samtidigt underrättades sökandena av ECB i egenskap av arbetsgivare, genom vice ordförandens brev, om att banken inte avsåg att inleda gemensamma förhandlingar om anställningsvillkoren.

35 För det andra har sökandena gjort gällande att de har talerätt, och de har invänt att de argument som svaranden anfört i denna fråga saknar grund.

36 Sökandena har dels erinrat om att det ifrågasatta beslutet är riktat till dem, dels avfärdat att det skulle finnas någon normativ karaktär hos de rättsakter som ECB har vägrat att ändra. Härmed avses anställningsvillkoren och personalföreskrifterna. Det är nämligen inte fråga om föreskrifter utan om privaträttsliga allmänna avtalsvillkor, vilkas rättsverkan följer av ett privaträttsligt anställningsavtal, och inte av ECB:s behörighet att meddela föreskrifter. Enligt sökandena utgör inte artikel 36.1 i ECBS-stadgan en bestämmelse om rätt för ECB-rådet att meddela föreskrifter, utan endast en bestämmelse om skyldighet för ECB att ange en enhetlig avtalsram i form av en allmän praxis som är ägnad att säkerställa likabehandlingen av de anställda. Detta framgår dels av att denna

artikel inte finns uppräknad bland de bestämmelser i ECBS-stadgan beträffande vilka ECB med stöd av artikel 110 EG kan meddela tillämpningsföreskrifter, dels av att beteckningen "régime applicable au personnel" (regler som är tillämpliga på personalen) och inte "tjänsteföreskrifter" eller "reglemente" används i denna artikel.

37 Sökandena anser dessutom att även om anställningsvillkoren och personalföreskrifterna skulle anses ha karaktär av lagstiftning, berörs de direkt och personligen av bestämmelserna om ordningen för reglering av anställningsförhållandena inom ECB (kollektivavtal är nämligen inte omnämnda i artikel 9 i anställningsvillkoren), och av bestämmelserna avseende strejkrätten (artikel 1.4 i personalföreskrifterna). Sökandena berörs personligen av dessa föreskrifter eftersom sökandena enligt sina stadgor har en skyldighet att verka för att kollektivavtal ingås för ECB:s anställdas räkning för att därigenom bidra till regleringen av medlemmarnas arbetsvillkor, samt en skyldighet att i förekommande fall organisera strejker för detta ändamål. De ifrågavarande rättsakterna berör sökandena direkt och personligen eftersom de hindrar dem att utnyttja de rättsliga principer i medlemsstaterna som är tillämpliga på kollektivavtalen, i syfte att tillvarata medlemmarnas intressen gentemot ECB, samt att organisera strejkerna. Sökandena berörs även i sin grundläggande roll i den mån det är fråga om villkor för att utöva föreningsfriheten.

38 Sökandena har tillagt följande: "[Om det antas] att ECB har behörighet att stifta lag på arbetsrättens område lyder fackföreningarna under en lagstiftare som genom att anta de ifrågasatta rättsakterna utesluter tillämpningen av de principer som är bestämmande för kollektivavtalen. Frågan huruvida det är möjligt att sluta kollektivavtal omfattas av bedömningen om talan är välgrundad, och om denna möjlighet utgör en del av det europeiska skyddet för grundläggande rättigheter samt om detta skydd även gäller för införandet av europeiska bestämmelser, berörs sökandena i grunden av svarandens rättsakter." Enligt sökandena berörs de direkt och personligen av den rättsakt varigenom den begäran som de framställde hos ECB avslogs så till vida som denna rättsakt

innebar ett förbud för sökandena att utöva just sin grundläggande rättighet, nämligen föreningsfriheten.

39 Sökandena har slutligen bestridit svarandens argument att förevarande talan har väckts för sent. De har betonat att enligt svarandens argumentation kan en vägran att återkalla eller ändra en rättsakt bli föremål för talan endast under den tidsfrist som gäller för att väcka talan mot rättsakten i sig. Det finns emellertid rättspraxis som medger att talan mot en vägran att återkalla eller ändra en rättsakt som gjorts gällande av en institution under vissa förhållanden kan föras självständigt med stöd av artikel 230 EG. Detta visar enligt sökandena att svarandens tolkning är felaktig. Därmed är det inte givet att tidsfristen för väckande av talan börjar löpa när rättsakten som begäran om ändring avser antas. Fristen kan också börja löpa när begäran om ändring avslås.

40 Sökandena har tillagt att personalföreskrifterna antogs på grundval av ett beslut som även ECB har betecknat som provisoriskt, varför detta beslut inte kan medföra att tidsfristen för väckande av talan börjar löpa. För övrigt offentliggjordes varken anställningsvillkoren eller personalföreskrifterna i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*. När sökandena fick kännedom om dessa villkor och föreskrifter kunde de dessutom mot bakgrund av att särskild lagstiftning saknades, inte anse annat än att tillämpningen av eventuella kollektivavtal inte utgjorde något problem. Det var först i september 1999, genom en skrivelse ställd till personalkommittén, som sökandena fick veta att ECB intog ståndpunkten att kollektivavtal endast kunde tillämpas om anställningsvillkoren ändrades. Eftersom denna skrivelse var ställd till personalkommittén kunde den emellertid inte medföra att tidsfristen för talans väckande började löpa. Under alla förhållanden förelåg inte någon definitiv rättsakt förrän det i skrivelsen av den 7 juli 2000 återgivna beslutet om avslag på sökandenas begäran av den 2 december 1999 och av den 28 april 2000 fattades.

41 I andra hand har sökandena även hävdat att nya omständigheter har framkommit efter det att anställningsvillkoren antogs. USE:s konstituerande sammanträde hölls den 18 mars 1999 "det vill säga efter att samtliga tidsfrister avseende [anställningsvillkoren] hade löpt ut".

Förstainstansrättens bedömning

42 Det skall inledningsvis erinras om att enligt artikel 35.1 i ECBS-stadgan skall ECB:s åtgärder eller underlåtenhet att handla prövas eller tolkas av domstolen i de fall och på de villkor som fastställts i EG-fördraget, med förbehåll för den särskilda ordning för handläggning av tvister mellan ECB och dess anställda som föreskrivs i artikel 36.2 i ECBS-stadgan. Förevarande talan om ogiltigförklaring avser inte en tvist mellan ECB och dess anställda, och därmed skall frågan huruvida talan kan tas upp till sakprövning prövas mot de villkor som har fastställts i artikel 230 EG, och till vilka artikel 35.1 i ECBS-stadgan hänvisar (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens beslut av den 30 mars 2000 i mål T-33/99, Méndez Pinedo mot ECB, REGP 2000, s. I-A-63 och II-273, punkt 23).

43 Enligt artikel 230 fjärde stycket EG får varje fysisk eller juridisk person under de förutsättningar som anges i artikelns första tre stycken väcka talan "mot ett beslut som är riktat till honom eller mot ett beslut som, även om det utfärdats i form av en förordning eller ett beslut riktat till en annan person, direkt och personligen berör honom".

44 För att avgöra om föreliggande talan skall tas upp till sakprövning finns det anledning att inledningsvis påminna om att det enligt rättspraxis inte är tillräckligt att en skrivelse har sänts av en gemenskapsinstitution till adressaten som svar på en begäran som framställts av den sistnämnde, för att en sådan skrivelse skall anses utgöra ett beslut i den mening som avses i artikel 230 EG, och därmed kunna bli föremål för talan om ogiltigförklaring (domen i det ovannämnda målet Zunis Holding m.fl. mot kommissionen, punkt 30, och där angiven rättspraxis). De enda åtgärder som utgör rättsakter eller beslut som kan bli föremål för talan om ogiltigförklaring i den mening som avses i artikel 230 EG, är sådana som har tvingande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning (domstolens dom av den 31 mars 1998 i mål C-68/94 och C-30/95, Frankrike m.fl. mot kommissionen, REG 1998, s. I-1375, punkt 62, och domen i det ovannämnda

målet Tribunal Zunis Holding m.fl. mot kommissionen, punkt 30, samt dom av den 22 mars 2000 i de förenade målen T-125/97 och T-127/97, Coca-Cola mot kommissionen, REG 2000, s. II-1733, punkt 77).

45 Det finns därefter anledning att påpeka att det följer av väl etablerad rättspraxis att när en rättsakt från en institution har avslagskaraktär skall den bedömas i förhållande till arten av den begäran på vilken den utgör ett svar. Närmare bestämt kan inte en gemenskapsinstitutions vägran att återkalla eller ändra en rättsakt i sig utgöra en rättsakt vars lagenlighet kan granskas enligt artikel 230 EG, utom i sådana fall då den rättsakt som institutionen vägrar att återkalla eller ändra i sig kunde ha angripits med stöd av den bestämmelsen (domen i det ovannämnda målet Zunis Holding m.fl. mot kommissionen, punkt 31, och där angiven praxis).

46 ECB har i förevarande fall dels fått en begäran från sökandena om att det i anställningsvillkoren skall införas en bestämmelse som reglerar slutande av kollektivavtal och avtalets följdverkningar på anställningsförhållandet mellan banken och dess personal, dels en begäran att vissa delar av artikel 1.4 i personalföreskrifterna skall strykas då de enligt sökandena utgör en godtycklig begränsning av utövandet av strejkrätten.

47 Sökandenas begäran syftade således till att ECB-rådet med stöd av artikel 36.1 i ECBS-stadgan, och direktionen, med stöd av artikel 21.3 i arbetsordningen och artikel 9 a i anställningsvillkoren, för ett visst syfte skulle utöva sina befogenheter att fastställa personalföreskrifter vid ECB respektive fastställa tillämpningsvillkor för dessa. Sökandena kan under dessa omständigheter kräva att anställningsvillkoren skall ändras och att vissa bestämmelser i personalföreskrifterna vid ECB skall återkallas endast om de berörs personligen och direkt av nämnda rättsakter i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Zunis Holding m.fl. mot kommissionen, punkt 33).

48 Det skall i detta avseende påpekas att även om — vilket förstainstansrätten redan har angivit i sin dom av den 18 oktober 2001 i mål T-333/99, × mot ECB (REGP 2001, s. II-921), punkterna 61 och 62, som meddelades i en tvist om huruvida en bestämmelse i anställningsvillkoren om disciplinåtgärder för personalen vid ECB var lagenlig — anställningsförhållandet mellan ECB och dess anställda är av avtalsmässig karaktär och inte följer av föreskrifter, är ECB ändock ett gemenskapsorgan som har ett uppdrag av gemenskapsintresse och som har givits befogenhet att genom föreskrifter fastställa de bestämmelser som är tillämpliga på de anställda.

49 Det är uppenbart att såväl anställningsvillkoren som personalföreskrifterna utgör rättsakter med allmän giltighet som är tillämpliga på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets (förstainstansrättens dom av den 27 juni 2001 i mål T-166/99, Andres de Dios m.fl. mot rådet, REG 2001, s. II-1857, punkt 36, och där angiven rättspraxis). I anställningsvillkoren fastslås nämligen i likhet med i Tjänsteföreskrifter för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna, vilka rättigheter och skyldigheter de anställda vid ECB har, medan det i personalföreskrifterna i likhet med de allmänna genomförandebestämmelser som varje institution har antagit i enlighet med artikel 110 första stycket i nämnda tjänsteföreskrifter, fastställs kriterier som skall vägleda ECB vid utövandet av denna befogenhet att företa skönsmässiga bedömningar, samt anges räckvidden av bestämmelser avseende anställningsvillkor som saknar klarhet (se angående denna funktion hos de allmänna genomförandebestämmelserna i tjänsteföreskrifterna, förstainstansrättens dom av den 14 december 1990 i mål T-75/89, Brems mot rådet, REG 1990, s. II-899, punkt 29 och, avseende analogin mellan dessa bestämmelser och personalföreskrifterna inom ECB, domen i det ovannämnda målet × mot ECB, punkt 105).

50 Anställningsvillkorens allmänna giltighet kan inte ifrågasättas med stöd av det faktum att de inte antogs av ECB-rådet genom en rättsakt i form av ett beslut. Vid prövningen av huruvida en rättsakt har normativ karaktär eller om den utgör ett beslut skall det inte fästas vikt vid rättsaktens form utan enbart vid dess innehåll (domen i det ovannämnda målet Andres Dios m.fl. mot rådet, punkt 35).

51 Det skall emellertid erinras om att enligt rättspraxis kan en rättsakt med allmän räckvidd under vissa omständigheter beröra vissa rättssubjekt varvid den skulle få karaktären av ett beslut gentemot dessa. Så är fallet om rättsakten i fråga berör en fysisk eller juridisk person på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem i förhållande till alla andra personer (domen i det ovannämnda målet Andres de Dios m.fl. mot rådet, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

52 Mot bakgrund av denna rättspraxis skall det alltså prövas om sökandena berörs av bestämmelserna i anställningsvillkoren och i personalföreskrifterna som de förgäves försökt få ändrade, på grund av att sökandena har vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem från alla andra personer med avseende på nämnda bestämmelser.

53 Det skall i detta avseende erinras om att sökandena har gjort gällande att de berörs av nämnda bestämmelser eftersom de har en stadgeenlig skyldighet att verka för att kollektivavtal sluts för ECB:s anställdas räkning, för att därigenom bidra till regleringen av medlemmarnas arbetsvillkor, samt en skyldighet att i förevarande fall organisera strejker för detta ändamål. Sökandena företräder sina medlemmars intressen genom att sluta kollektivavtal och genom att organisera strejker, vilka är de huvudsakliga uppgifterna för en fackförening. Sökandena berörs direkt och personligen i den mån lagstiftningen som begränsar källan till den ordning som tillämpas för ECB:s anställda, varigenom kollektivavtal utesluts, och den lagstiftning som påstås innebära restriktioner för utövandet av strejkrätten, påverkar villkoren för utövandet av föreningsfriheten. Detsamma gäller enligt sökandena för den rättsakt varigenom deras begäran om ändring av dessa bestämmelser avslogs.

54 Det skall påpekas att sökandena genom dessa argument på sin höjd kan visa att svaranden felaktigt har åberopat den rättspraxis som avser avsaknad av talerätt för en korporativ organisation som vill att rättsakter som påverkar de allmänna intressena hos den personkategori vars intressen svaranden bevakar skall ogiltigförklaras. Denna rättspraxis är nämligen inte relevant i förevarande fall

eftersom sökandena väckte talan mot skrivelsen av den 7 juli 2000 med hänsyn till det förfång som var och en av sökandena i egenskap av särskilda rättssubjekt, skilda från de anställda vid ECB, lidit med avseende på sin rättsliga ställning. Sökandena har således i syfte att motivera sin talerätt gjort gällande att de har ett eget intresse som berörs vid sidan av de allmänna intressena hos ECB:s personal.

55 De egenskaper som sökandena anser sig ha räcker emellertid inte för att de skall anses personligen berörda i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG av de bestämmelser i anställningsvillkoren och personalföreskrifterna som de begärt ändring eller återkallelse av. Dessa egenskaper är nämligen enligt den rättspraxis som avser denna artikel inte utmärkande för sökandena, då de är gemensamma för alla sammanslutningar som vid något tillfälle åtar sig att tillvarata intressena hos de anställda vid ECB. Bestämmelserna i anställningsvillkoren och de ifrågavarande personalföreskrifterna gäller på samma sätt för de båda sökandena som för alla andra fackföreningar som faktiskt eller potentiellt verkar för att tillvarata dessa arbetstagares intressen.

56 När det gäller sökandenas argument att de berörs personligen av de relevanta bestämmelserna i anställningsvillkoren och personalföreskrifterna, liksom av ECB:s vägran att ändra dessa, på grund av att de hindras från att utöva en grundläggande rättighet som skyddas av gemenskapens rättsordning såsom föreningsfriheten, skall det betonas att prövningen av dels huruvida det finns en sådan grundläggande rättighet till föreningsfrihet inom gemenskapens rättsordning och i så fall hur långt denna rättighet sträcker sig, dels huruvida denna rättighet har åsidosatts genom bestämmelserna i fråga, är en del av prövningen av själva saken i målet, vilket sökandena själva har påpekat.

57 Vad avser frågan huruvida talan skall tas upp till sakprövning skall följande påpekas. Enligt det synsätt som för närvarande råder inom gemenskapens rättssystem är enbart den omständigheten att en rättsakt kan påverka en enskilds rättsliga ställning inte i sig tillräcklig för att denne skall anses vara personligen

och direkt berörd av denna rättsakt. Endast förekomsten av särskilda omständigheter som är kännetecknande för en enskild i förhållande till övriga personer och som därmed särskiljer honom på ett sätt som kan jämföras med vad som skulle gälla för den person till vilken beslutet riktas kan ge den enskilde i fråga rätt att med stöd av artikel 230 fjärde stycket EG föra talan mot en rättsakt med allmän giltighet (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 10 december 1969 i de förenade målen 10/68 och 18/68, Eridania m.fl. mot kommissionen, REG 1969, s. 459, punkt 7, och av den 18 maj 1994 i mål C-309/89, Codorniu mot rådet, REG 1994, s. I-1853, punkterna 20 och 22; svensk specialutgåva, volym 15, s. 141). Som anförts ovan föreligger emellertid inte några sådana omständigheter i förevarande fall.

58 Förstainstansrätten fastställer under dessa förhållanden att sökandena inte berörs personligen av lagstiftningen avseende källorna till personalföreskrifterna för ECB:s personal och inte heller av lagstiftningen avseende personalens utövande av den strejkrätt som föreskrivs i artikel 1.4 i personalföreskrifterna. Enligt den rättspraxis som angivits i punkterna 44, 45 och 47 ovan har sökandena, då den omtvistade skrivelsen skall betraktas som en vägran att ändra en lagstiftning med allmän giltighet som inte berör sökandena personligen, följaktligen inte rätt att angripa denna vägran genom att väcka talan om ogiltigförklaring. Den omständigheten att skrivelsen angående denna vägran riktas till sökandena saknar mot denna bakgrund all betydelse.

59 Av det ovan anförda framgår att talan skall avvisas, och det finns därvid inte något behov av att pröva de övriga argument som parterna har anfört.

Rättegångskostnader

60 Enligt artikel 87.2 i förstainstansrättens rättegångsregler skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Svaranden har

yrkat att sökandena skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet, skall svarandens yrkande bifallas.

På dessa grunder fattar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

följande beslut:

1. **Talan avvisas.**

2. **Sökandena skall bära sin rättegångskostnad samt ersätta svarandens rättegångskostnad.**

Luxemburg den 18 april 2002

H. Jung — M. Vilaras

Justitiesekreterare — Ordförande