RETTENS KENDELSE (Første Afdeling)
26. november 1996 *

I sag T-164/95,

Hedwig Kuchlenz-Winter, fraskilt ægtefælle til en tidligere tjenestemand ved Europa-Parlamentet, boende i Kehlen (Luxembourg), ved advokat Dieter Rogalla, Sprochkövel, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Armin Machmer, 1, rue Roger Barthel, Béreldange,

sagsøger,

mod

Europa-Parlamentet ved afdelingschef Christian Pennera og Hans Krück, begge Parlamentets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Europa-Parlamentets Generalsekretariat, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Europa-Parlamentet i strid med EF-traktatens artikel 175 har undladt over for Den Europæiske Unions institutioner at foreslå de nødvendige ændringer af vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, for at sagsøgeren fortsat kunne være omfattet af den fælles sygeforsikringsordning for De Europæiske Fællesskabers institutioner,

har

* Processprog: tysk.

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Første Afdeling)

sammensat af præsidenten, A. Saggio, og dommerne V. Tiili og R. M. Moura Ramos,

justitssekretær: H. Jung,

afsagt følgende

Kendelse

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1 Sagsøgeren, der er tysk statsborger, blev ansat ved Det Europæiske Kul- og Stålfællesskabs Domstol i 1956. I 1957 indgik hun ægteskab med Kuchlenz, der også er tysk statsborger, og i 1958 blev hun forflyttet til Bruxelles, til Kommissionen for Det Europæiske Atomenergifællesskab. Hendes ægtefælle, der i mellemtiden var blevet tjenestemand ved Europa-Parlamentet, blev i 1963 forflyttet til Luxembourg. Sagsøgeren opgav på dette tidspunkt sit arbejde efter syv år i Fællesskabernes tjeneste og flyttede til Luxembourg med sin ægtefælle.

2 Efter at have forladt Kommissionen var sagsøgeren ikke længere selvstændigt tilsluttet den fælles sygeforsikringsordning for De Europæiske Fællesskabers institutioner (herefter »den fælles sygeforsikringsordning«), men forblev forsikret gennem sin ægtefælle, der er forsikret tjenestemand.

3 Ved Cour d'appel de Luxembourg's dom af 10. december 1993, der blev retskraftig den 1. april 1994, blev sagsøgeren og Kuchlenz skilt. Efter skilsmissedommen aftalte ægtefællerne i henhold til de bestemmelser i den tyske Bürgerliches Gesetzbuch (herefter »BGB«), som foreskriver en fordeling af pensionsrettighederne ved skilsmisse (§ 1587 ff. i BGB), at dele den pension, som Kuchlenz oppebærer fra Fællesskabet. Ved afgørelse af 5. januar 1995 stadfæstede Tribunal de paix de Luxembourg denne aftale.

4 Det fremgår af artikel 72, stk. 1b, i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (herefter »vedtægten«), at en tjenestemands fraskilte ægtefælle under visse betingelser fortsat kan være dækket af sygeforsikringsordningen, dog højst i et år fra den dato, hvor skilsmissen blev endelig.

5 Det fremgår af sagen, at H. Kuchlenz-Winter har ret til at blive tilsluttet den luxembourgske socialsikringsordning, fordi hun er bosat i Luxembourg. Da hun ikke i Tyskland har tilbagelagt de nødvendige forsikringsperioder, har hun derimod ikke ret til at blive forsikret hos sygekassen. Hun opfylder heller ikke betingelserne for at blive frivilligt forsikret under den tyske sygeforsikringsordning, og eftersom hun lider af en alvorlig sygdom, har de private sygekasser nægtet at optage hende. Under alle omstændigheder er hendes tilslutning til socialsikringsordningen i Luxembourg undergivet den betingelse, at hun er bosat i dette land. Sagsøgeren har derfor anført, at hun ikke længere kan vende tilbage til Tyskland, eftersom hun dér ikke kan blive dækket af nogen socialsikringsordning, og at hun, såfremt hun forlader Luxembourg, vil fortabe sit medlemskab af den eneste sygesikringsordning, hun kan være tilsluttet.

6 Afregningskontoret for den fælles sygeforsikringsordning meddelte ved skrivelse af 26. april 1994 sagsøgeren, at hendes tilslutning til den fælles sygeforsikringsordning ville udløbe den 31. marts 1995, et år efter hendes skilsmisse.

7 I mellemtiden havde sagsøgeren, den 31. januar 1990, indleveret et andragende til Europa-Parlamentet vedrørende hendes situation i forhold til den fælles sygeforsikringsordning. Ved skrivelse af 11. juli 1994 fastslog Udvalget om Andragender, at der retligt ikke var grundlag for at fremme H. Kuchlenz-Winter's sag.

8 Den 7. februar 1994 indgav sagsøgeren i henhold til vedtægtens artikel 90 en ansøgning til Kommissionen om fortsat at kunne være tilsluttet den fælles sygeforsikringsordning efter den i vedtægtens artikel 72 fastsatte frist på et år. Da denne ansøgning blev afvist, indbragte sagsøgeren i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2, en klage over afvisningen.

9 Kommissionen afviste klagen ved skrivelse af 11. januar 1995. Sagsøgeren indbragte den 24. februar 1995 et annullationssøgsmål til prøvelse af denne afgørelse; denne sag er registreret under nr. T-66/95.

10 Den 7. februar 1994 indgav sagsøgeren i henhold til vedtægtens artikel 90 en ansøgning til Parlamentet, hvor hendes tidligere ægtefælle havde været tjenestemand, om fortsat at kunne være tilsluttet den fælles sygeforsikringsordning efter den i vedtægtens artikel 72 fastsatte frist på et år. Denne ansøgning blev afvist af Parlamentet ved skrivelse af 31. maj 1994.

11 Den 21. juli 1994 indbragte sagsøgeren i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2, en klage over denne afgørelse. Ved skrivelse af 21. november 1994 afviste Parlamentet klagen.

12 Ved skrivelse af 27. april 1995 opfordrede sagsøgeren under henvisning til EF-traktatens artikel 175, stk. 2, Parlamentet til at tage skridt til en ændring af vedtægten for at løse hendes problem. Denne skrivelse blev fremsendt til Udvalget om Andragender. Ved skrivelse af 20. juli 1995 oplyste udvalgets formand, at henvendelserne til Kommissionen og den ansvarlige tyske minister havde været forgæves, og at Parlamentet intet kunne foretage sig, bortset fra politiske initiativer. Formanden rådede sagsøgeren til at anlægge sag.

13 Sagsøgeren har indgivet tilsvarende anmodninger til Rådet og til Kommissionen. I mangel af svar fra Rådet og efter at have modtaget et negativt svar fra Kommissionen indbragte sagsøgeren to passivitetssøgsmål, der er registreret under nr. T-167/95 og T-226/95.

14 Den 28. august 1995 anlagde sagsøgeren i medfør af traktatens artikel 175, stk. 3, denne sag mod Parlamentet.

15 Ved processkrift indleveret den 27. oktober 1995 rejste Parlamentet en formalitetsindsigelse.

16 Den 18. december 1995 fremsatte sagsøgeren sine bemærkninger til formalitetsindsigelsen.

Parternes påstande

17 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Parlamentet har udvist passivitet ved ikke inden for rammerne af sine beføjelser at have foreslået Den Europæiske Unions institutioner en passende ændring af vedtægten, således at sagsøgeren ikke blev udelukket fra den fælles sygeforsikringsordning.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18 Parlamentet har nedlagt følgende påstande i forbindelse med sin formalitetsindsigelse:

— Sagen afvises.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19 I sine bemærkninger til formalitetsindsigelsen har sagsøgeren påstået indsigelsen afvist.

Formaliteten

20 Det bestemmes i artikel 114 i Rettens procesreglement, at såfremt en part ønsker, at Retten skal tage stilling til, om sagen bør afvises, uden at indlede behandlingen af sagens realitet, forhandles der mundtligt om formalitetsindsigelsen, medmindre Retten bestemmer andet.

21 I henhold til procesreglementets artikel 111 kan Retten, når det er åbenbart, at sagen må afvises, uden at fortsætte sagens behandling træffe afgørelse ved begrundet kendelse. Retten finder, at den foreliggende sag er tilstrækkeligt oplyst på grundlag af sagsakterne, og at der ikke er anledning til at fortsætte sagens behandling.

Parternes argumenter

22 Parlamentet har indledningsvis anført, at en ordret fortolkning af sagsøgerens skrivelse af 27. april 1995 og stævningen viser, at sagsøgeren kræver, at sagsøgte anlæg-

ger en retligt set umulig og ulovlig adfærd. Sagsøgeren anmodede således om, at Parlamentet over for de ansvarlige institutioner skulle foreslå en ændring af vedtægten, hvilket hun foreholder Parlamentet ikke at have gjort. Parlamentet har derimod gjort gældende, at det ikke har kompetence til at forelægge de øvrige institutioner forslag om at udstede eller ændre retsakter. Den eneste bestemmelse, som kan forstås i denne retning, er traktatens artikel 138 B, stk. 2, men sagsøgeren har ikke anmodet om anvendelse heraf.

23 Parlamentet har dog anerkendt, at sagsøgerens anmodning kan fortolkes således, at den tilsigter, at Parlamentet skal gøre brug af sine muligheder for at sikre sagsøgeren den mest fordelagtige retsstilling. Parlamentet overlader det til Retten at afgøre, om en sådan fortolkning overholder betingelserne for realitetsbehandling i medfør af traktatens artikel 175.

24 Parlamentet har gjort gældende, at selv om det er muligt at anvende traktatens artikel 175 i dette øjemed, skal sagen under alle omstændigheder afvises. Parlamentet har til støtte herfor fremført et principalt og fire subsidiære anbringender.

25 Parlamentet har principalt gjort gældende, at det ikke har udvist passivitet, idet formanden for Udvalget om Anbringender i sin skrivelse af 20. juli 1995 på Parlamentets vegne udtrykkeligt tog stilling til sagsøgerens anmodning. De i traktatens artikel 175 fastsatte betingelser for realitetsbehandling er derfor ikke opfyldt. Hvad angår formaliteten er det i øvrigt uden betydning, at denne stillingtagen fandt sted efter udløbet af den frist på to måneder, der er foreskrevet i traktatens artikel 175, men før sagens anlæg, og det er tilsvarende uden betydning, at denne stillingtagen ikke har tilfredsstillet sagsøgeren (dom af 1.4.1993, sag C-25/91, Pesqueras Echebastar mod Kommissionen, Sml. I, s. 1719, præmis 11 og 12).

26 Ifølge det første subsidiære anbringende er sagsøgeren ikke adressat for den retsakt, som Parlamentet angiveligt har undladt at rette til hende. Sagsøgte har påpeget, at traktatens artikel 175, stk. 3, gør det muligt for en borger at påstå en institution

dømt for at have undladt at rette en retsakt til ham. Derimod skal sager med påstand om udstedelse af retsakter, for hvilket tredjemand er adressat, afvises (Domstolens dom af 10.6.1982, sag 246/81, Lord Bethell mod Kommissionen, Sml. s. 2277, præmis 13 ff.; Rettens kendelse af 23.1.1991, sag T-3/90, Prodifarma mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 33 og 34). I den foreliggende sag skal sagen afvises, eftersom sagsøgeren har påstået Parlamentet tilpligtet at rette henvendelse til de andre institutioner.

27 Det andet subsidiære anbringende vedrører retsaktens art. Traktatens artikel 175 kan ikke påberåbes med henblik på at opnå dom over en institution, der ikke har udstedt en almengyldig retsakt og navnlig ikke en forordning (Domstolens dom af 26.10.1971, sag 15/71, Mackprang mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 187, org. ref.: Rec. s. 797, præmis 4, af 15.1.1974, sag 134/73, Holtz og Willemsen mod Rådet, Sml. s. 1, præmis 5, og af 28.3.1979, sag 90/78, Granaria mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1081, præmis 14, samt Domstolens kendelse af 11.7.1979, sag 60/79, Producteurs de vins de table et vins de pays mod Kommissionen, Sml. s. 2429). Den foreliggende sag skal endvidere afvises, for så vidt som den indirekte har til formål at opnå, at der udstedes en forordning, som vedrører vedtægten.

28 Det tredje subsidiære anbringende drejer sig om, hvorvidt retsakten er bindende. Parlamentet har gjort gældende, at det følger af traktatens artikel 175, stk. 3, at den krævede foranstaltning skal være en retsakt, som skaber bindende retsvirkninger for den person, som fremsætter krav om udstedelse heraf. Retsakter uden bindende retsvirkning falder ikke ind under artikel 175, stk. 3 (Domstolens dom af 18.11.1970, sag 15/70, Chevalley mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, org. ref.: Rec. s. 975, præmis 13; Domstolens kendelse af 17.10.1984, forenede sager 83/84 og 84/84, N. M. mod Kommissionen og Rådet, Sml. s. 3571, præmis 10). Efter sagsøgerens opfattelse vil en retsakt, som Parlamentet udsteder som led i proceduren til fastsættelse eller ændring af vedtægten, imidlertid have denne karakter. Sagen skal derfor afvises.

29 Det fjerde subsidiære anbringende vedrører Parlamentets skønsbeføjelse i forbindelse med udøvelsen af dets kompetence. Selv hvis det antages, at Parlamentet havde pligt til at handle — hvilket bestrides — har Parlamentet gjort gældende, at

det besidder en vid skønsbeføjelse. Dette følger af, at der findes en række løsninger på sagsøgerens problem, og en ændring af vedtægten er blot en af disse muligheder. Derfor bør Parlamentet behandles i overensstemmelse med retspraksis om afvisning af passivitetssøgsmål, som indbringes af borgere til prøvelse af Kommissionens afslag på at indlede en traktatbrudsprocedure mod en medlemsstat, da denne praksis har til formål beskytte Kommissionens skønsbeføjelse på det pågældende område (Domstolens kendelse af 30.3.1990, sag C-371/89, Emrich mod Kommissionen, Sml. I, s. 1555, præmis 4 ff.; Rettens kendelse af 4.7.1994, sag T-13/94, Century Oils Hellas mod Kommissionen, Sml. II, s. 431, præmis 12 ff., og af 29.11.1994, forenede sager T-479/93 og T-559/93, Bernardi mod Kommissionen, Sml. II, s. 1115, præmis 31).

30 I sine bemærkninger til formalitetsindsigelsen har sagsøgeren taget til genmæle over for Parlamentets indledende synspunkt, hvorefter det var umuligt at efterkomme hendes anmodning, idet hun har anført, at formålet med anmodningen var at udvirke, at institutionen gjorde brug af alle sine beføjelser for at ændre vedtægten. Anmodningen vedrørte derfor også traktatens artikel 138 B. For så vidt angår vedtægten, skal artikel 24, stk. 1, andet afsnit, i traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission derfor fortolkes således, at Parlamentet har ret til at anmode Kommissionen om at fremsætte passende forslag.

31 Over for Parlamentets principale anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at institutionens adfærd udgør retsstridig passivitet, for så vidt som dens adfærd i forbindelse med retten til at indbringe andragender ikke var tilstrækkelig, og for så vidt som de pligter, som traktaten pålægger institutionen vedrørende et samarbejde med henblik på at ændre vedtægten, blev ignoreret. Ud fra hensynet til beskyttelse af individuelle rettigheder er det forhold, at Parlamentet har afslået sagsøgerens anmodning, under alle omstændigheder ikke tilstrækkelig til, at hendes retlige interesse er bortfaldet.

32 Til anfægtelse af Parlamentets første subsidiære anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at den parallel mellem søgsmålstyperne i henhold til traktatens artikel 173 og 175, som er blevet fremhævet i retspraksis, såsom behovet for at beskytte borgerne, gør det muligt at antage søgsmål til realitetsbehandling, som vedrører en

retsakt rettet til tredjemand. Sagsøgeren har herved henvist til forslaget til afgørelse fra generaladvokat Dutheillet de Lamothe i ovennævnte sag, Mackprang mod Kommissionen. Sagsøgeren har endvidere anført, at der med søgsmålet ikke tilsigtes udstedelse af en retsakt rettet til tredjemand, da hun er den mulige adressat for retsakten. Sagsøgeren har bestridt, at den retspraksis, som sagsøgte har henvist til, kan finde anvendelse på den foreliggende sag. Her er der tale om samarbejdet mellem institutionerne, hvorimod ovennævnte sag, Lord Bethell mod Kommissionen, drejede sig om at indlede en undersøgelse mod en medlemsstat, og ovennævnte sag, Prodifarma mod Kommissionen, vedrørte de præceptive bestemmelser i artikel 15 i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962 — Første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81), som selskabet ikke var en mulig adressat for.

33 Til imødegåelse af det andet subsidiære anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at udtrykket »retsakt« i traktatens artikel 175, stk. 3, omfatter forordninger, når de fremstår som individuelle foranstaltninger. Da sagsøgeren er individuelt og umiddelbart berørt af den retsakt, der ikke er blevet udstedt, eftersom ændringen af vedtægten ville tillægge hende en direkte fordel, udgør ændringen en individuel stiltiende beslutning, og som følge deraf skal sagen realitetsbehandles.

34 Over for det tredje subsidiære anbringende har sagsøgeren anført, at hun ønsker at opnå en retsvirkning, der vil have direkte indvirkning på hendes situation, og at den omhandlede retsakt følgelig vil have bindende virkning.

35 For så vidt angår sagsøgtes fjerde subsidiære anbringende har sagsøgeren anfægtet berettigelsen af at anvende principper udledt af retspraksis om Kommissionens

skønsbeføjelse ved indledningen af traktatbrudsprocedurer mod medlemsstater. Kommissionen og Parlamentet har forskellige opgaver i lovgivningsprocessen, og følgelig kan Kommissionens skønsbeføjelse ikke sammenlignes med den sagsøgte institutions. I den foreliggende sag har Parlamentet ingen skønsbeføjelse, og i henhold til traktaten påhviler det institutionen at anvende det mest effektive middel for at gøre det muligt for sagsøgeren fortsat at være tilsluttet den fælles sygeforsikringsordning.

Rettens bemærkninger

36 Når en institution, til hvilken der rettes en klage inden for rammerne traktatens artikel 175, stk. 2, har taget stilling hertil, eventuelt efter udløbet af den i traktaten anførte frist på to måneder, er betingelserne i nævnte artikel ikke længere opfyldt (jf. ovennævnte dom i sagen Pesqueras Echebastar mod Kommissionen, præmis 11).

37 I den foreliggende sag må det konstateres, at Parlamentet ved formanden for Udvalget for Andragender den 20. juli 1995 besvarede sagsøgerens skrivelse af 27. april 1995. I sit svar beskrev Parlamentet sine henvendelser til Kommissionen og til de tyske myndigheder med henblik på en løsning af sagsøgerens problem, og det meddelte, at det intet kunne foretage yderligere. Når henses til denne skrivelse, som opregner de foretagne henvendelser og den sagsøgte institutions stillingtagen til sagsøgerens anmodning, kan der ikke udledes nogen passivitet fra Parlamentets side. Den omstændighed, at Parlamentets svar ikke har tilfredsstillet sagsøgeren, er i denne sammenhæng uden betydning. Traktatens artikel 175 omhandler således passivitet i form af en manglende afgørelse eller stillingtagen, og ikke det forhold, at der træffes en anden afgørelse end den, som de berørte parter havde ønsket eller fundet nødvendig (Domstolens dom af 15.12.1988, forenede sager 166/86 og

220/86, Irish Cement mod Kommissionen, Sml. s. 6473, præmis 17, og af 24.11.1992, forenede sager C-15/91 og C-108/91, Buckl & Söhne m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 6061, præmis 16).

38 Det skal under disse omstændigheder fastslås, at der ikke er udvist passivitet fra Parlamentets side, idet det herved er unødvendigt at afgøre, om Parlamentet i den foreliggende sag havde beføjelse til at udstede de af sagsøgeren ønskede retsakter.

39 Under alle omstændigheder — og som yderligere begrundelse — bemærkes det, at fysiske eller juridiske personer kan kun påberåbe sig traktatens artikel 175, stk. 3, med henblik på konstatering af undladelse af — i strid med traktaten — at udstede retsakter, for hvilke de kan være adressater (jf. ovennævnte dom i sagen Bernardi mod Kommissionen, præmis 31). Imidlertid ville de retsakter, som Parlamentet ifølge sagsøgeren har undladt at udstede, under ingen omstændigheder være rettet til sagsøgeren.

40 Sagen bør derfor afvises.

Sagens omkostninger

41 Da sagsøgeren med sit søgsmål tilsigter en ændring af vedtægten med henblik på at forlænge de rettigheder, der tilkommer hende i medfør af vedtægten i hendes egenskab af fraskilt ægtefælle til en tjenestemand, har tvisten sin oprindelse i forholdet mellem tjenestemanden og institutionen. Princippet i procesreglementets artikel 88, hvorefter institutionerne i tvister mellem Fællesskaberne og deres ansatte selv bærer deres egne omkostninger, bør derfor anvendes.

Af disse grunde

bestemmer

RETTEN (Første Afdeling)

1) Sagen afvises.

2) Hver part bærer sine egne omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 26. november 1996.

H. Jung

Justitssekretær

A. Saggio

Præsident