FÖRSTAINSTANSRÄTTENS BESLUT (första avdelningen)
den 26 november 1996 *

I mål T-164/95,

Hedwig Kuchlenz-Winter, frånskild maka till en tidigare tjänsteman vid Europaparlamentet, bosatt i Kehlen (Luxemburg), företrädd av advokaten Dieter Rogalla, Sprochkövel, med delgivningsadress hos advokatbyrån Armin Machmer, 1, rue Roger Barthel, Bereldange (Luxemburg)

sökande,

mot

Europaparlamentet, företrätt av avdelningschefen Christian Pennera och Hans Krück, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress hos Europaparlamentets generalsekretariat, Kirchberg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Europaparlamentet i strid med artikel 175 i EG-fördraget har underlåtit att föreslå Europeiska unionens behöriga institutioner ändringar i tjänsteföreskrifterna som skulle kunna göra det möjligt för henne att fortsätta omfattas av institutionernas gemensamma sjukförsäkringssystem,

meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden A. Saggio samt domarna V. Tiili och R. M. Moura Ramos,

justitiesekreterare: H. Jung,

följande

Beslut

Bakgrunden och förfarandet

1 Sökanden, som är tysk medborgare, började arbeta vid Europeiska kol-och stålgemenskapens domstol år 1956. År 1957 gifte hon sig med herr Kuchlenz, även han tysk medborgare, och år 1958 förflyttades hon till Europeiska atomenergigemenskapen i Bryssel. Hennes make blev under tiden utsedd till tjänsteman vid Europaparlamentet och förflyttades år 1963 till Luxemburg. Sökanden lämnade sin tjänst efter sju års tjänstgöring vid gemenskaperna och följde med sin make till Luxemburg.

2 Sedan hon hade lämnat kommissionen upphörde sökanden att omfattas av Europeiska gemenskapernas institutioners gemensamma sjukförsäkringssystem (nedan kallat institutionernas gemensamma sjukförsäkringssystem) i eget namn, men fortsatte att vara försäkrad genom sin make som var ansluten tjänsteman.

3 Genom dom av den 10 december 1993, som vann laga kraft den 1 april följande år, dömde Cour d'appel de Luxembourg till äktenskapsskillnad mellan sökanden och herr Kuchlenz. Efter denna dom kom makarna överens om att med tillämpning av bestämmelserna i *Bürgerliches Gesetzbuch* (den tyska civillagen, nedan kallad BGB), i vilken föreskrivs kompensation för pensionsrättigheter vid äktenskapsskillnad (paragraf 1587 och följande i BGB), dela på den ålderspension som herr Kuchlenz erhöll från gemenskapen. Genom beslut av den 5 januari 1995 stadfäste Tribunal de paix de Luxembourg detta avtal.

4 Det framgår av artikel 72.1b i tjänsteföreskrifterna för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna (nedan kallade tjänsteföreskrifterna) att en tjänstemans frånskilda make under högst ett år från och med den dag skilsmässan vinner laga kraft kan fortsätta att vara försäkrad mot sjukdom.

5 Det framgår av uppgifterna i målet att fru Kuchlenz-Winter, såsom bosatt i Luxemburg, omfattas av Luxemburgs sociala trygghetssystem. Däremot har hon inte rätt att omfattas av den tyska sjukförsäkringen, eftersom hon inte har fullgjort den nödvändiga försäkringsperioden i Tyskland. Hon uppfyller inte heller kraven för att frivilligt få ansluta sig till det tyska sjukförsäkringssystemet och de privata sjukförsäkringskassorna vägrar att försäkra henne, eftersom hon lider av en allvarlig sjukdom. I vilket fall som helst måste hon vara bosatt i Luxemburg för att kunna omfattas av landets sociala trygghetssystem. Av denna anledning anser sökanden att hon inte kan återvända till Tyskland, eftersom hon där inte omfattas av ett socialt trygghetssystem och om hon lämnar Luxemburg förlorar hon den enda sjukförsäkring som hon kan göra gällande.

6 Genom skrivelse av den 26 april 1994 informerade gemensamma sjukförsäkringssystemets avräkningskontor sökanden om att hennes anslutning till systemet skulle upphöra den 31 mars 1995, det vill säga ett år efter dagen för hennes äktenskapsskillnad.

7 Sökanden hade den 31 januari 1990 inkommit med en framställning vid Europaparlamentet angående hennes situation vad avsåg det gemensamma sjukförsäkringssystemet. Genom skrivelse av den 11 juli 1994 meddelade utskottet för framställningar att det inte fanns någon rättslig grund för att bifalla fru Kuchlenz-Winters framställning.

8 Den 7 februari 1994 inlämnade sökanden en ansökan i enlighet med artikel 90 i tjänsteföreskrifterna till kommissionen, vilken syftade till att hon skulle få fortsätta att omfattas av det gemensamma sjukförsäkringssystemet efter utgången av den tidsfrist om ett år som föreskrivs i artikel 72 i tjänsteföreskrifterna. Då denna ansökan avslogs anförde sökanden i enlighet med artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna klagomål mot avslagsbeslutet i enlighet med artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna.

9 Genom skrivelse av den 11 januari 1995 avslog kommissionen detta klagomål. Den 24 februari 1995 väckte sökanden talan om ogiltigförklaring mot detta beslut. Talan fick målnummer T-66/95.

10 Den 7 februari 1994 lämnade sökanden en ansökan i enlighet med artikel 90 i tjänsteföreskrifterna till parlamentet, som är den institution vid vilken hennes före detta make var tjänsteman. Hon begärde att hon skulle få fortsätta att omfattas av det gemensamma sjukförsäkringssystemet, även efter utgången av den tidsfrist som föreskrivs i artikel 72 i tjänsteföreskrifterna. Genom skrivelse av den 31 maj 1994 avslog parlamentet denna ansökan.

11 Den 21 juli 1994 anförde sökanden i enlighet med artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna ett klagomål mot detta beslut. Genom skrivelse av den 21 november 1994 avslog parlamentet detta klagomål.

12 Genom skrivelse av den 27 april 1995 åberopade sökanden artikel 175 andra stycket i EG-fördraget och anmodade parlamentet att vidta åtgärder för ändring i tjänsteföreskrifterna, så att hennes problem skulle kunna lösas. Denna skrivelse överlämnades till utskottet för framställningar. Ordföranden för detta utskott erinrade, genom skrivelse av den 20 juli 1995, om att de åtgärder som vidtagits av utskottet och det behöriga tyska ministeriet varit fruktlösa och förklarade att förutom politiska initiativ kunde parlamentet inte göra någonting mer. Utskottet gav således sökanden rådet att väcka talan vid domstol.

13 Sökanden vände sig även till rådet och till kommissionen med liknande begäran. Då rådet inte svarade och kommissionen gav ett nekande svar, väckte sökanden passivitetstalan genom två ansökningar som fick målnumren T-167/95 respektive T-226/95.

14 Den 28 augusti 1995 väckte sökanden förevarande talan mot parlamentet med stöd av artikel 175 tredje stycket i fördraget.

15 Genom handling som ingavs den 27 oktober 1995 gjorde parlamentet invändning om rättegångshinder.

16 Den 18 december 1995 yttrade sig sökanden över denna invändning om rättegångshinder.

Parternas yrkanden

17 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— fastställa att parlamentet har gjort sig skyldig till passivitet genom att underlåta att inom ramen för sin behörighet föreslå Europeiska unionens institutioner vederbörliga ändringar i tjänsteföreskrifterna, så att sökanden kan fortsätta att omfattas av det gemensamma sjukförsäkringssystemet,

— förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.

18 I invändningen om rättegångshinder har parlamentet yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

19 I sitt yttrande över invändningen om rättegångshinder har sökanden yrkat att förstainstansrätten skall avslå invändningen.

Upptagande till sakprövning

20 Om en part yrkar att rätten skall meddela beslut i fråga om rättegångshinder utan att pröva själva sakfrågan skall enligt artikel 114 i rättegångsreglerna återstoden av förfarandet avseende begäran vara muntligt om inte rätten bestämmer annat.

21 Enligt ordalydelsen av artikel 111 i rättegångsreglerna kan förstainstansrätten, om det är uppenbart att talan inte kan tas upp till prövning, fatta ett motiverat beslut utan ytterligare behandling. I det aktuella fallet anser sig förstainstansrätten tillräckligt upplyst av handlingarna i målet och beslutar att det inte krävs någon ytterligare behandling.

Parternas argument

22 Parlamentet har inledningsvis hävdat att om man tolkar sökandens skrivelse av den 27 april 1995 och ansökan ordagrant framgår det att sökanden begär att svaranden

skall göra något som är rättsligt omöjligt och olagligt. Sökanden begär nämligen att parlamentet skall föreslå de behöriga institutionerna en ändring i tjänsteföreskrifterna, vilket sökanden klandrar parlamentet för att inte ha gjort. Parlamentet hävdar däremot att det inte är behörigt att till andra institutioner framföra förslag som syftar till att utfärda eller ändra rättsakter. Den enda bestämmelse som skulle kunna tolkas på detta sätt är artikel 138 B andra stycket i fördraget, men sökanden har inte hänvisat till den.

23 Parlamentet har dock angett att sökandens begäran kan tolkas som syftande till att institutionen skall använda sina möjligheter för att hjälpa sökanden att komma i åtnjutande av en fördelaktigare rättslig ställning. Parlamentet överlåter åt förstainstansrätten att bedöma om en sådan tolkning är förenlig med villkoren för upptagande till sakprövning i artikel 175 i fördraget.

24 Parlamentet hävdar i vilket fall som helst att även om förfarandet i artikel 175 i fördraget skulle kunna användas i detta syfte kan talan inte upptas till sakprövning. Parlamentet har i detta avseende åberopat en huvudgrund och fyra andrahandsgrunder.

25 Parlamentet har i första hand hävdat att det inte gjort sig skyldig till en underlåtenhet, eftersom ordföranden för utskottet för framställningar i parlamentets namn uttryckligen har tagit ställning till sökandens begäran i sin skrivelse av den 20 juli 1995. Villkoren för upptagande till sakprövning enligt artikel 175 i fördraget har således inte uppfyllts. Parlamentet anser dessutom att den omständigheten att detta ställningstagande har skett efter utgången av tidsfristen om två månader enligt artikel 175, men innan talan väcktes, och omständigheten att sökanden inte har fått bifall saknar betydelse för frågan om upptagande till sakprövning (domstolens dom av den 1 april 1993, Pesqueras Echebastar mot kommissionen, C-25/91, Rec. s. I-1719, punkterna 11 och 12).

26 Den första andrahandsgrunden avser att sökanden inte är mottagare av den rättsakt som institutionen påstås ha underlåtit att rikta till henne. Svaranden har konstaterat att artikel 175 tredje stycket i fördraget inte ger en enskild rätt att yrka att en

institution fälls för att den inte har tillställt denne en rättsakt. Det är tvärtom så att en begäran om att det skall antas rättsakter riktade till tredje man inte kan upptas till sakprövning (domstolens dom av den 10 juni 1982, Lord Bethell mot kommissionen, 246/81, Rec. s. 2277, punkt 13 och följande, förstainstansrättens beslut av den 23 januari 1991, Prodifarma mot kommissionen, T-3/90, Rec. s. II-1, punkterna 33 och 34). I det aktuella fallet är det så att talan inte kan upptas till sakprövning i den del som sökandens yrkande syftar till att parlamentet skall agera gentemot andra institutioner.

27 Den andra andrahandsgrunden avser rättsaktens art. Artikel 175 i fördraget kan inte åberopas i syfte att en institution som inte har antagit en rättsakt med generell verkan, och särskilt en förordning fälld för detta, (domstolens domar av den 26 oktober 1971, Mackprang mot kommissionen, 15/71, Rec. s. 797, punkt 4, av den 15 januari 1974, Holtz och Willemsen mot rådet, 134/73, Rec. s. 1, punkt 5, av den 28 mars 1979, Granaria mot rådet och kommissionen, 90/78, Rec. s. 1081, punkt 14, och domstolens beslut av den 11 juli 1979, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays mot kommissionen, 60/79, Rec. s. 2429). I den mån som den aktuella talan indirekt syftar till att en förordning angående tjänsteföreskrifterna skall antas, kan talan inte heller i den delen upptas till sakprövning.

28 Den tredje andrahandsgrunden avser frågan om huruvida rättsakten är tvingande. Parlamentet har hävdat att det framgår av artikel 175 tredje stycket i fördraget att den överklagade åtgärden måste vara en rättsakt som medför tvingande rättsverkningar för den person som har framställt begäran. Icke tvingande rättsakter ingår inte i tillämpningsområdet för artikel 175 tredje stycket (domstolens dom av den 18 november 1970, Chevalley mot kommissionen, 15/70, Rec. s. 975, punkt 13, domstolens beslut av den 17 oktober 1984, N. M. mot kommissionen och rådet, 83/84 och 84/84, Rec. s. 3571, punkt 10). Enligt parlamentet är, vad avser sökanden, en rättsakt som parlamentet har antagit inom ramen för förfarandet för att anta eller ändra tjänsteföreskrifterna just en sådan rättsakt. Talan kan således inte upptas till sakprövning.

29 Den fjärde andrahandsgrunden rör parlamentets utrymme för skönsmässig bedömning när den utövar sina befogenheter. Parlamentet hävdar att det har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, även om förstainstansrätten skulle finna att

parlamentet skulle ha varit skyldigt att agera, vilket bestrids. Detta illustreras av förhållandet att det finns flera möjligheter att lösa sökandens problem, och att en ändring i tjänsteföreskrifterna endast är en av dessa möjligheter. I parlamentets fall kan man således tillämpa den rättspraxis enligt vilken en enskilds passivitetstalan mot kommissionen för att den vägrat att inleda ett fördragsbrottsförfarande mot en medlemsstat inte ansågs kunna upptas till sakprövning. Denna rättspraxis syftar till att skydda det utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen har på detta område (domstolens beslut av den 30 mars 1990, Emrich mot kommissionen, C-371/89, Rec. s. I-1555, punkt 4 och följande, förstainstansrättens beslut av den 4 juli 1994, Century Oils Hellas mot kommissionen, T-13/94, Rec. s. II-431, punkt 12 och följande, och av den 29 november 1994, Bernardi mot kommissionen, T-479/93 och T-559/93, Rec. s. II-1115, punkt 31).

30 I sitt yttrande över invändningen om rättegångshinder har sökanden, som svar på parlamentets inledande anmärkning om att det är omöjligt att bifalla hennes begäran, hävdat att sagda begäran syftade till att institutionen skulle använda alla sina befogenheter för att ändra tjänsteföreskrifterna. Sökandens begäran avsåg således även artikel 138 B i fördraget. Artikel 24.1 andra stycket i fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission borde enligt sökanden tolkas på så sätt att parlamentet inom ramen för tjänsteföreskrifterna har rätt att begära att kommissionen kommer med lämpliga förslag.

31 Mot parlamentets förstahandsgrund har sökanden invänt att institutionens beteende utgör en rättsstridig passivitet, eftersom dess verksamhet vad avser rätten att göra framställningar inte har varit tillräcklig och eftersom den har åsidosatt sina skyldigheter enligt fördraget när det gäller att samarbeta för att ändra tjänsteföreskrifterna. I vilket fall som helst, och i syfte att skydda enskildas rättigheter, kan omständigheten att parlamentet har antagit en rättsakt som innebär avslag på sökandens begäran inte vara tillräcklig för att sökanden skall förlora sitt berättigade intresse av att få saken prövad.

32 Sökanden har ifrågasatt parlamentets första andrahandsgrund och hävdat att det finns en parallell mellan de former av talan som föreskrivs i artiklarna 173 och 175 i fördraget och att denna parallell enligt rättspraxis är nödvändig för att skydda enskilda, vilket gör att en talan som avser en rättsakt riktad till en tredje person

kan upptas till sakprövning. Sökanden har här hänvisat till generaladvokat Dutheillet de Lamothes förslag till avgörande i det ovannämnda målet Mackprang mot kommissionen. Sökanden har dessutom hävdat att talan inte syftar till att det skall antas en rättsakt riktad till en tredje person, eftersom rättsakten skulle riktas till henne. Sökanden har ifrågasatt om den rättspraxis som svaranden har hänvisat till är tillämplig i det aktuella fallet. Denna rättspraxis avser samarbetet mellan gemenskapens institutioner, medan talan i det ovannämnda målet Lord Bethell mot kommissionen rörde begäran om undersökningsförfarande mot medlemsstaterna och att det ovan nämnda målet Prodifarma mot kommissionen handlade om de tvingande bestämmelserna i artikel 15 i rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, första förordningen om tillämpningen av fördragets artiklar 85 och 86 (EGT nr 13, 1962, s. 204), där detta bolag inte var en potentiell mottagare.

33 Som svar på den andra andrahandsgrunden har sökanden hävdat att begreppet "rättsakt" i artikel 175 tredje stycket i fördraget inbegriper förordningar på villkor att de kan beskrivas som enskilda åtgärder. Med beaktande av att sökanden berörs direkt och personligen av den icke antagna rättsakten, eftersom en ändring i tjänsteföreskrifterna skulle ha gett henne en direkt fördel, utgör denna ändring ett enskilt tyst beslut, vilket gör att talan kan upptas till sakprövning.

34 Vad avser den tredje andrahandsgrunden har sökanden hävdat att hon avser att få fram rättsverkningar som direkt påverkar hennes situation och att rättsakten i fråga följaktligen skulle vara tvingande.

35 Inom ramen för svarandens fjärde andrahandsgrund har sökanden ifrågasatt om det är välgrundat att tillämpa principer i rättspraxis angående kommissionens

utrymme för skönsmässig bedömning när denna inleder ett fördragsbrottsförfarande mot en medlemsstat. Kommissionen och parlamentet har olika funktioner i lagstiftningsförfarandet och följaktligen kan kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning inte jämföras med svarandeinstitutionens. I det aktuella fallet hade parlamentet inget som helst utrymme för skönsmässig bedömning och enligt fördraget ankom det på parlamentet att välja det mest effektiva sättet för att göra det möjligt för sökanden att fortsätta att omfattas av det gemensamma sjukförsäkringssystemet.

Förstainstansrättens bedömning

36 När det har ställts en anmodan enligt artikel 175 andra stycket i fördraget till en institution och denna tar ställning är de villkor som har införts genom denna artikel inte uppfyllda, och detta även om institutionen tar ställning efter att den tidsfrist om två månader som föreskrivs i fördraget har gått ut (ovannämnda domen Pesqueras Echebastar mot kommissionen, punkt 11).

37 I det aktuella fallet har förstainstansrätten konstaterat att parlamentet den 20 juli 1995, genom ordföranden för utskottet för framställningar, har svarat på sökandens skrivelse av den 27 april 1995. I sitt svar beskrev parlamentet de åtgärder som kommissionen och de tyska myndigheterna vidtagit för att lösa sökandens problem och förklarat att de inte kan göra något mer. Med beaktande av denna skrivelse, där det beskrivs vilka åtgärder som vidtagits och svarandeinstitutionens ställningstagande till sökandens begäran, kan man inte dra slutsatsen att parlamentet har förfarit passivt. Omständigheten att parlamentets svar inte tillfredsställde sökanden saknar betydelse. Artikel 175 i fördraget avser passivitet genom underlåtenhet att fatta beslut eller ta ställning. Den omfattar inte den omständigheten att institutionen har antagit en annan rättsakt än den som de berörda hade önskat eller ansett

nödvändig (domstolens dom av den 15 december 1988, Irish Cement mot kommissionen, 166/86 och 220/86, Rec. s. 6473, punkt 17, och av den 24 november 1992, Buckl & Söhne m. fl. mot kommissionen, C-15/91 och C-108/91, Rec. s. I-6061, punkt 16).

38 Mot denna bakgrund förklarar förstainstansrätten, utan att det är nödvändigt att avgöra om parlamentet i det aktuella fallet har befogenhet att anta de rättsakter som sökanden önskar, att svaranden inte har varit passiv.

39 I vilket fall som helst, och som en egentligen överflödig kommentar, anmärker förstainstansrätten att fysiska och juridiska personer endast kan åberopa artikel 175 tredje stycket i fördraget i syfte att få fastställd en underlåtenhet i strid med fördraget att anta rättsakter som skulle har riktats till dem (ovannämnda dom i målet Bernardi mot kommissionen, punkt 31). De rättsakter som parlamentet enligt sökanden har underlåtit att anta skulle i vilket fall som helst inte ha riktats till henne.

40 Talan skall således avvisas.

Rättegångskostnader

41 Då sökanden har försökt erhålla en ändring i tjänsteföreskrifterna för att förlänga sina rättigheter enligt tjänsteföreskrifterna som frånskild maka till en tjänsteman, har tvisten sitt ursprung i förhållandet mellan tjänstemannen och institutionen. Följaktligen skall den princip som uppställs i artikel 88 i rättegångsreglerna tillämpas, nämligen att i tvister mellan gemenskaperna och deras anställda skall institutionerna bära sina kostnader.

På dessa grunder fattar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

följande beslut:

1) Talan avvisas.

2) Varje part skall bära sina egna kostnader.

Luxemburg den 26 november 1996

H. Jung

Justitiesekreterare

A. Saggio

Ordförande