FÖRSTAINSTANSRÄTTENS BESLUT (första avdelningen)
den 26 november 1996 *

I mål T-226/95,

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

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Julian Currall, rättstjänsten, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten Bertrand Wägenbauer, Hamburg, med delgivningsadress i Luxemburg hos Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande,

angående en talan om fastställelse att kommissionen i strid med artikel 175 i EG-fördraget har underlåtit att föreslå Europeiska unionens behöriga institutioner ändringar i tjänsteföreskrifterna för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna som skulle kunna göra det möjligt för sökanden att fortsätta omfattas av Europeiska gemenskapernas institutioners 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 gemensamma sjukförsäkringssystemet) 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 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.

8 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.

9 I skrivelse av den 20 april 1995 uppmanade sökanden, med åberopande av artikel 175 andra stycket i EG-fördraget, kommissionen att föreslå en ändring i tjänsteföreskrifterna, så att frånskilda makar som har förvärvat egna pensionsrättigheter inte utesluts från det gemensamma sjukförsäkringssystemet.

10 Sökanden gjorde liknande framställningar vid parlamentet och rådet. Sedan parlamentet hade avgivit ett negativt svar och rådet inte alls hade svarat väckte sökanden passivitetstalan genom ansökningar som fick målnumren T-164/95 respektive T-167/95.

11 Genom skrivelse av den 23 juni 1995 förklarade kommissionen — efter att ha erinrat om att i förfaranden enligt artikel 175 i fördraget kan enskilda endast väcka talan på grundval av tredje stycket i samma artikel — att den med beaktande av tidigare ställningstaganden ansåg att frågan föll under medlemsstaternas behörighet. Kommissionen hävdade vidare att om man skulle finna att kommissionen har en sådan behörighet, har den ensam rätt att efter eget skön välja att utnyttja eller inte utnyttja sin initiativrätt.

12 Den 21 augusti 1995 väckte sökanden talan mot kommissionen vid domstolen enligt artikel 175 tredje stycket i fördraget.

13 I beslut av den 14 november 1995 erinrade domstolen om att en talan som har väckts av fysiska eller juridiska personer med tillämpning av artikel 175 tredje stycket i fördraget hör till förstainstansrättens behörighet och domstolen beslutade att med tillämpning av artikel 47 andra stycket i EG-stadgan för domstolen hänskjuta målet till förstainstansrätten.

14 Genom särskild handling som ingavs den 28 februari 1996 gjorde kommissionen invändning om rättegångshinder. Den 19 april 1996 yttrade sig sökanden över denna invändning om rättegångshinder.

Parternas yrkanden

15 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— fastslå att kommissionen har förfarit passivt 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.

16 I invändningen om rättegångshinder har kommissionen yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

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

Upptagande till sakprövning

18 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.

19 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

20 Kommissionen menar i sin första grund att det föreligger litispendens mellan det aktuella målet och mål T-66/95. Kommissionen har hävdat att talan i de två målen bygger på samma sakomständigheter och samma grunder. Yrkandena i de två målen är således identiska, i det att de syftar till en ändring i artikel 72.1b i tjänsteföreskrifterna. Dessutom har sökanden i de båda målen utvecklat grunder avseende att hon inte omfattas av gemensamma sjukförsäkringssystemet och att kommissionen har varit passiv. En talan som har stöd i samma grunder som en talan som redan är föremål för prövning och i vilken parterna är desamma skall avvisas på grund av litispendens (domstolens dom av den 22 september 1988 i förenade målen 358/85 och 51/86, Frankrike mot parlamentet, Rec. 1988, s. 4821, punkt 12, förstainstansrättens dom av den 8 mars 1990 i mål T-28/89, Maindiaux m. fl. mot ESK, Rec. 1990, s. II-59, punkt 23).

21 I sin andra grund har kommissionen hävdat att för det fall förstainstansrätten inte skulle finna att det föreligger litispendens skall talan avvisas, eftersom sökanden saknar berättigat intresse av att få saken prövad. Talan i det aktuella målet och talan i mål T-66/95 har samma syfte, nämligen att sökanden skall omfattas av det gemensamma sjukförsäkringssystemet. Då förstainstansrätten ännu inte har avgjort detta mål, saknar sökanden berättigat intresse av att förstainstansrätten skall ta ställning till en andra talan som åsyftar samma resultat som den som redan är anhängig.

22 I den tredje grunden har kommissionen hävdat att den inte förfor passivt när generaldirektoratet för personal och administration (GD IX) i skrivelse av den 23 juni 1995 avslog sökandens begäran. Att kommissionens svar var negativt förändrar ingenting, med beaktande av att artikel 175 tredje stycket i fördraget preciserar att en institution kan göra sig skyldig till passivitet genom att underlåta att fatta beslut eller ta ställning men inte genom att anta en annan rättsakt än den som de berörda hade önskat. Villkoren för att en talan skall kunna upptas till sakprövning enligt artikel 175 i fördraget har således inte uppfyllts (domstolens dom av den 14 december 1962 i förenade målen 5/62—11/62 och 13/62, 14/62 och 15/62, San Michele m. fl. mot Höga myndigheten, Rec. 1962, s. 859, domstolens dom av den 1 april 1993 i mål C-25/91, Pesqueras Echebastar mot kommissionen, Rec. 1993, s. I-1719, punkt 12, och domstolens dom av den 24 november 1992 i förenade målen C-15/91 och C-108/91, Buckl & Söhne m. fl. mot kommissionen, Rec. 1992, s. I-6061, punkt 17).

23 Den fjärde grunden rör för det första förhållandet att den åtgärd som påtalas måste vara en rättsakt som kan vara riktad till de sökande, i enlighet med kravet i artikel 175 tredje stycket i fördraget och i rättspraxis (förstainstansrättens beslut av den 29 november 1994 i förenade målen T-479/93 och 559/93, Bernardi mot kommissionen, Rec. 1994, s. II-1115, och beslut av den 27 maj 1994 i mål T-5/94, J mot kommissionen, Rec. 1994, s. II-391, punkt 16). Svaranden menar att en privatperson inte kan väcka passivitetstalan mot en förordning, såsom tjänsteföreskrifterna (domstolens dom av den 28 mars 1979 i mål 90/78, Granaria mot rådet och kommissionen, Rec. 1979 s. 1081, punkt 14), varför en talan som syftar till att kommissionen skall föreslå rådet att ändra en förordning eller anta en ny förordning skall avvisas (domstolens dom av den 15 januari 1974 i mål 134/73, Holtz & Willemsen

Gmbh mot rådet, Rec. 1974, s. 1, punkt 5). För det andra har kommissionen hävdat att en passivitetstalan förutsätter att den önskade åtgärden har tvingande rättsverkningar för sökanden. I det aktuella fallet har det förslag som kommissionen enligt sökanden borde tillställa rådet inga tvingande rättsverkningar för sökanden. Kommissionen har slutligen hävdat att den förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad avser förslag till lagstiftningsåtgärder, och att en fysisk eller juridisk person inte kan inskränka detta utrymme genom väcka talan.

24 Som svar på kommissionens första grund har sökanden hävdat att en talan enligt fast rättspraxis skall avvisas på grund av litispendens om parterna, grunderna och tvisteföremålet är identiska med dem i en annan anhängig talan. I det aktuella fallet rör mål T-66/95 ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 11 januari 1995, medan mål T-226/95 rör fastställelse av passivitet. Tvisteföremålet i den aktuella tvisten är således inte densamma som i mål T-66/95. Enligt sökanden framgår det slutligen av den ovannämnda domen i målet Buckl & Söhne m. fl. mot kommissionen, att det inte föreligger litispendens om en institution som har anmodats att vidta en åtgärd har tagit ställning och detta ställningsstagande endast kan ifrågasättas genom en talan om ogiltigförklaring.

25 Enligt sökanden är domen i målet Frankrike mot parlamentet, som kommissionen har åberopat, däremot inte relevant, eftersom det i det målet var fråga om talan mot samma beslut i två mål. Det går inte heller att göra en jämförelse med den ovan nämnda domen i målet Maindiaux m. fl. mot ESK, då denna rörde en tvist som skulle avgöras och en annan tvist som redan hade avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft.

26 Enligt sökandens uppfattning framgår det av ovannämnda omständigheter att det inte föreligger litispendens mellan det aktuella målet och talan i mål T-66/95. Talan i de två målen syftar inte heller till samma resultat. Följaktligen finns det inte heller något stöd för kommissionens andra grund att sökanden saknar berättigat intresse av att få saken prövad.

27 Som svar på kommissionens tredje grund har sökanden förklarat att en passivitetstalan inte kan bli ogrundad till följd av ett beslut att inte ge bifall, eftersom ett sådant beslut inte gör att passiviteten upphör, såsom framgår av domstolens dom av den 27 september 1988 i mål 302/87, parlamentet mot rådet (Rec. 1988, s. 5615, punkt 17).

28 Vad avser den fjärde grunden har sökanden hävdat att domstolen har förklarat att förfarandena i artiklarna 173 och 175 i fördraget är parallella, varför en rättsakt som riktas till tredje man kan vara föremål för en begäran i den mening som avses i artikel 175 i fördraget. I vilket fall som helst rör den begärda rättsakten inte en tredje person, eftersom en sådan rättsakt skulle ge henne en direkt förmån och den skulle därför kunna vara riktad till henne. Dessutom kan artikel 175 i fördraget användas för att få till stånd att en förordning antas på det villkoret att sökanden direkt och personligen berörs av förordningen. Enligt sökanden är detta fallet med den ändring som begärs i tjänsteföreskrifterna, eftersom ändringen skulle vara riktad till bestämda enskilda personer.

29 Sökanden har som svar på kommissionens argument att den har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning gjort gällande att en sådan behörighet inte kan leda till att varje form av domstolsprövning är utesluten. Mot bakgrund av omständigheterna i målet och med beaktande av de principer som har stadfästs i tjänsteföreskrifterna, och särskilt omsorgsplikten, hade kommissionen inget utrymme för skönsmässig bedömning och den var tvungen att använda sin initiativrätt.

Förstainstansrättens bedömning

30 Det framgår av fast rättspraxis att när en institution som har anmodats att vidta en åtgärd enligt artikel 175 andra stycket i fördraget tar ställning till denna åtgärd har inte villkoren i denna artikel uppfyllts, ens om ställningstagandet sker efter den tidsfrist om två månader som föreskrivs i fördraget (ovan nämnda dom i målet Pesqueras Echebastar mot kommissionen, punkt 11).

31 I det aktuella fallet konstaterar förstainstansrätten att kommissionen den 23 juni 1995 svarade på sökandens skrivelse av den 20 april 1995 genom att i huvudsak förklara att svarandens begäran föll under medlemsstaternas behörighet. Med beaktande av att kommissionen på detta sätt tydligt har tagit ställning till sökandens begäran kan man inte påstå att denna institution har förfarit passivt. Omständigheten att kommissionen inte genom sitt ställningstagande har bifallit sökandens begäran saknar betydelse i detta avseende. Artikel 175 i fördraget avser nämligen passivitet genom underlåtelse att fatta beslut eller ta ställning och inte passivitet genom att en annan rättsakt antas än den som de berörda hade önskat eller funnit nödvändig (domstolens dom av den 15 december 1988 i förenade målen 166/86 och 220/86, Irish Cement mot kommissionen, Rec. 1988, s. 6473, punkt 17, och domstolens ovannämnda dom i målet Buckl & Söhne m. fl. mot kommissionen, punkterna 16 och 17).

32 I detta avseende skall sökandens argument angående den ovannämnda domen i målet parlamentet mot rådet förklaras sakna relevans. I denna dom anges visserligen att domstolen kan pröva en vägran att agera enligt artikel 175 i fördraget, men detta gäller endast en situation där en sökande som har anmodat ifrågavarande institution att agera inte har rätt att väcka talan om ogiltigförklaring. I en sådan situation — vilken parlamentet befann sig i vid den aktuella tidpunkten — skulle domstolen kunna gå med på att pröva en vägran att bifalla en begäran enligt artikel 175 i fördraget inom ramen för en passivitetstalan, för att den enskilde inte helt skall ställas utan rättsligt skydd. Så är emellertid inte fallet här, eftersom sökanden kunde föra talan om ogiltigförklaring mot kommissionens beslut av den 23 juni 1995.

33 Mot denna bakgrund har svaranden inte förfarit passivt.

34 Kommissionens invändning om rättegångshinder skall således bifallas och talan avvisas.

Rättegångskostnader

35 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 — A. Saggio

Justitiesekreterare — Ordförande