

Forenede sager T-6/92 og T-52/92

Andreas Hans Reinarz mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber

»Tjenestemænd — akt, der indeholder et klagepunkt —
godtgørelse af udgifter til sygepasning — nedsættelse af godtgørelserne«

Rettens dom (Fjerde Afdeling) af 26. oktober 1993 II - 1052

Sammendrag af dom

1. *Tjenestemænd — søgsmål — akt, der indeholder et klagepunkt — begreb — meddelelse, der indeholder administrative oplysninger — ikke omfattet
(Tjenestemandsvedtægten, art. 91)*
2. *Tjenestemænd — søgsmål — søgsmål til prøvelse af lovligheden af en generel retsforskrift, uden at der foreligger en akt, der indeholder et klagepunkt — afvisning
(Tjenestemandsvedtægten, art. 91)*
3. *Ulovlighedsindsigelse — rækkevidde — anfægtelige retsakter — ordning vedrørende sygesikring for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber
(EØF-traktaten, art. 184)*

4. *Tjenestemænd — social sikring — sygesikring — ordning vedrørende sygesikring for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber — vedtagelse i henhold til institutionernes fælles aftale — lovlighed — betingelser*
(Tjenestemandsvedtægten, art. 72, stk. 1)
5. *Tjenestemænd — social sikring — sygesikring — udgifter som følge af sygdom — udgifter til sygepasning — maksimumsbeløb for godtgørelse — lovligt — betingelser*
(Tjenestemandsvedtægten, art. 72, stk. 1; sygesikringsordningen, bilag I, afsnit X)
6. *Tjenestemænd — social sikring — sygesikring — udgifter som følge af sygdom — udgifter til sygepasning — ændring af ordningen, således at godtgørelsen nedsættes — tilsidesættelse af principperne om velerhvervede rettigheder og om beskyttelse af den berettigede forventning — foreligger ikke*
(Tjenestemandsvedtægten, art. 72, stk. 1; sygesikringsordningen, bilag I, afsnit X)
7. *Tjenestemænd — administrationens bistandspligt — rækkevidde*
(Tjenestemandsvedtægten, art. 24)
8. *Tjenestemænd — søgsmål — forudgående administrativ klage — samme genstand og begrundelse — søgsmålsgrunde og argumenter, der alene fremgår af klagen i form af en henvisning til andre dokumenter — antagelse til realitetsbehandling*
(Tjenestemandsvedtægten, art. 90 og 91)
9. *Tjenestemænd — ligebehandling — tjenestemænd i aktiv tjeneste og pensionerede tjenestemænd — samme godtgørelse af udgifter som følge af sygdom — ingen forskelsbehandling*
(Tjenestemandsvedtægten, art. 72, stk. 1; sygesikringsordningen, bilag I, afsnit X)
10. *Tjenestemænd — social sikring — sygesikring — udgifter som følge af sygdom — betingelser og satser for godtgørelse — styring af udgifterne og de af proportionalitetsprincippet følgende krav*
(Tjenestemandsvedtægten, art. 72, stk. 1; sygesikringsordningen, bilag I, afsnit X)

1. Et klagepunkt i vedtægtens artikel 91, stk. 1's forstand foreligger kun ved retsakter, der er egnet til umiddelbart at påvirke en tjenestemands retsstilling, hvilket ikke er tilfældet med skrivelser, der er til almindelig underretning og kun indeholder administrative oplysninger, som f.eks. en skrivelse, der blot er en meddelelse til vedkommende tjenestemand om ikrafttrædelsen og indholdet af en ny ordning vedrørende sygesikring for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber.

2. Under en sag, der er anlagt i medfør af vedtægtens artikel 91, har Retten kun kompetence til at efterprøve lovligheden af en akt, der indeholder et klagepunkt i forhold til sagsøgeren, og den kan ikke udtale sig rent abstrakt om lovligheden af en generel retsakt, som f.eks. ordningen vedrørende sygesikring for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber.

3. Traktatens artikel 184 er udtryk for et almindeligt princip, hvorefter hver part i en sag med henblik på at opnå annullation af en beslutning, som berører ham umiddelbart og individuelt, er berettiget til at anfægte gyldigheden af tidligere retsakter fra institutionerne, som er hjemmel for den anfægtede beslutning. Derfor kan denne indsigelse ikke være begrænset til akter, der har form af en forordning, selv om artikel 184 kun omhandler forordninger, men den må fortolkes vidt, således at den kan anvendes på alle generelle retsakter.

Ordningen vedrørende sygesikring for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, som er vedtaget til gennemførelse af vedtægtens artikel 72, stk. 1, indeholder i det væsentlige bestemmelserne om godtgørelse af diverse udgifter som følge af sygdom og er af generel karakter, idet den finder anvendelse på objektivt fastsatte situationer og afføder retsvirkninger for persongrupper, der er beskrevet generelt og abstrakt. Derfor kan denne ordning, selv om den ikke har form af en forordning, være genstand for en ulovlighedsindsigelse.

Rækkevidden af en ulovlighedsindsigelse skal imidlertid begrænses til, hvad der er absolut nødvendigt for afgørelsen af tvisten. Den generelle retsakt, som anfægtes, skal således direkte eller indirekte finde anvendelse på det tilfælde, som er genstand for sagen, og der skal være en direkte retlig forbindelse mellem den anfægtede individuelle beslutning og den pågældende generelle retsakt.

4. Vedtægten indeholder ikke alle de bestemmelser, der finder anvendelse på tjenestemændenes sociale sikring, og Fællesskabernes institutioner er følgelig i medfør af vedtægtens artikel 72, stk. 1, bemyndiget til ved fælles aftale at vedtage bestemmelser til supplerende af selve vedtægten. Denne bemyndigelse er i overensstemmelse med traktatens principper. Der er nemlig ikke tale om en overdragelse af lovgivende kompetence i egentlig forstand fra Rådet til de andre institutioner, da vedtagelsen af ordningen forudsætter en fælles aftale mellem institutionerne, dvs. også en aftale med Rådet, som har givet bemyndigelsen.

Vedtægtens artikel 72, stk. 1, overlader det til udstederne af ordningen vedrørende sygesikring for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber at sørge for at fastlægge anvendelsesområdet for denne sikring ved udstedelse af supplerende bestemmelser, hvorved vedtægtens bestemmelser og de mål, som den forfølger, skal respekteres.

5. Vedtægtens artikel 72 indeholder ikke særlige regler vedrørende godtgørelse af udgifter til sygepasning, hvorfor det er klart, at ordningen vedrørende sygesikring for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber bør indeholde sådanne regler herom.

Artikel 72 giver ikke de personer, som er omfattet af den fælles sygesikringsordning, ret til en godtgørelse på 80%, 85% eller 100% i de forskellige tilfælde, som ordningen omfatter. Disse satser fastsætter den maksimale grænse for godtgørelserne og pålægger ikke institutionerne pligt til i alle tilfælde at godtgøre de pågældendes udgifter i det anførte omfang.

Fastsættelsen af maksimumsbeløb for godtgørelse i gennemførelsesbestemmelserne for at sikre sygesikringsordningens økonomiske ligevægt er ikke en overtrædelse af vedtægtens artikel 72, såfremt fællesskabsinstitutionerne ved fastsættelsen af disse maksimumsbeløb overholder princippet om social sikring, som denne artikel hviler på.

6. Eftersom der hverken i vedtægtens artikel 72, stk. 1, eller i ordningen vedrørende sygesikring for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber foreskrives faste satser for godtgørelse af udgifter til sygepasning, men kun maksimumsbeløb, kan den ene omstændighed, at fællesskabsinstitutionernes anvendelse af denne artikel i en vis periode har været særlig gunstig for de berørte personer, ikke have til følge, at der er opstået en velerhvervet rettighed for deres vedkommende. Under hensyn til, at det på området for godtgørelse af udgifter som følge af sygdom er nødvendigt med en konstant tilpasning af de regler, der finder anvendelse, af hensyn til de midler, der er til rådighed, samt nødvendigheden af at sikre en økonomisk ligevægt, er det heller ikke i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, at godtgørelsen for visse ydelser nedsættes med virkning for fremtiden.

7. Bistandsforpligtelsen, der fastslås i vedtægtens artikel 24, omhandler institutionens beskyttelse af tjenestemændene mod tredjemands handlinger og ikke mod akter udstedt af institutionen selv, som er undergivet kontrol i henhold til andre bestemmelser i vedtægten.

8. Den overensstemmelse, der kræves mellem de anbringender, der fremsættes i klagen, og de anbringender, der fremsættes under retssagen, har til formål at muliggøre og fremme en mindelig løsning af tvisten mellem tjenestemanden og administrationen. For at opfylde dette krav er det vigtigt, at administrationen har kendskab til den pågældendes klagepunkter eller ønsker. Dette krav er opfyldt for så vidt angår anbringender, der ikke udtrykkeligt fremgår af klagen, men af tidligere klager, som den henviser til.

9. Forskelsbehandling består i, at forskellige forhold behandles ens, og at ens forhold behandles forskelligt.

Med hensyn til sygesikringen kan pensionerede tjenestemænd ikke betragtes som en særskilt gruppe af forsikrede, som på grund af den ene omstændighed, at den består af forhenværende tjenestemænd, skulle være mere udsat for risikoen for at blive påført udgifter til sygepasning. Der er derimod her tale om en almindelig risiko ved livet, som kan blive aktuel for alle tjenestemænd, hvad enten de er i aktiv tjeneste eller pensionerede. Såfremt det må antages, at tjenestemænd i en fremskreden alder risikerer større udgifter som følge af langvarig sygdom, kan man med rimelighed forvente, at de i rette tid har truffet passende økonomiske foranstaltninger. Når således henses til ordlyden af vedtægtens artikel 72, stk. 1, som kun omhandler maksimumssatser for godtgørelse, var og er det velbegrundet at træffe sådanne præventive foranstaltninger, da satsen for godtgørelse til enhver tid kan nedsættes. En undladelse af at træffe sådanne foranstaltninger kan ikke, idet der påstås at foreligge forskelsbehandling, lægges udstederne af vedtægten eller af

ordningen vedrørende sygesikring for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber til last.

10. Proportionalitetsprincippet kræver, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke går ud over, hvad der er hensigtsmæssigt og nødvendigt for at nå det ønskede mål, idet det bemærkes, at såfremt der er mulighed for at vælge mellem flere hensigtsmæssige foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges.

Når proportionalitetsprincippet anvendes på bestemmelserne om fastsættelse af satserne og betingelserne for godtgørelse af udgifter som følge af sygdom i henhold til ordningen vedrørende sygesikring for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, kan dette princip — når henses til de vanskelige problemer, som bevarelsen af den nødvendige økonomiske ligevægt for den fælles ordning giver anledning til, og som fører til at overlade fællesskabsinstitutionerne et vidt skøn — ikke være grundlag for at fastslå, at foranstaltninger vedrørende nedsættelse af godtgørelserne er ulovlige, medmindre disse principielt eller som følge af deres resultat viser sig at være åbenbart uhensigtsmæssige i betragtning af de besparelsesformål, som ligger til grund for dem.