

RETTENS KENDELSE (Fjerde Afdeling)
18. april 2002 *

I sag 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,

ved advokaterne T. Raab-Rhein, M. Roth, C. Roth og B. Karthaus, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgere,

* Processprog: tysk.

mod

Den Europæiske Centralbank ved J.M. Fernández Martín og J. Sánchez Santiago, som befuldmægtigede, bistået af B. Wägenbaur, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en sag anlagt til prøvelse af afgørelse truffet af næstformanden for Den Europæiske Centralbank den 7. juli 2000, hvori næstformanden afviser at imødekomme sagsøgernes krav om ændringer af visse bestemmelser i ansættelsesvilkårene for ansatte i Den Europæiske Centralbank og i de administrative bestemmelser for personalet i Den Europæiske Centralbank,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Vilaras, samt dommerne V. Tiili og P. Mengozzi,

justitssekretær: H. Jung,

afsagt følgende

Kendelse

Relevante retsregler

- 1 Artikel 36.1 og artikel 12.3 i protokollen om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank (ECB), der er knyttet som bilag til EF-traktaten (herefter »ESCB-statutten«), pålægger ECB's Styrelsesråd (herefter »Styrelsesrådet«) dels på forslag af ECB's direktion (herefter »direktionen«) at fastsætte ansættelsesvilkårene for ECB's ansatte, dels at vedtage en forretningsorden, som fastlægger den interne organisation af ECB og dens besluttende organer.

- 2 Den 9. juni 1998 traf Styrelsesrådet i henhold til ESCB-statuttens artikel 36.1 en afgørelse om vedtagelse af ansættelsesvilkårene for de ansatte i ECB (herefter »ansættelsesvilkårene«), ændret den 31. marts 1999, offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT L 125, s. 32) på samme tidspunkt, som forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank, ændret den 22. april 1999 (EFT L 125, s. 34, berigtigelse i EFT 2000 L 273, s. 40, herefter »forretningsordenen«), blev vedtaget af Styrelsesrådet i henhold til ESCB-statuttens artikel 12.3.

3 Den ændrede forretningsordens artikel 21 lyder:

»21.1. Ansættelsesforholdet mellem ECB og ECB's personale fastlægges i ansættelsesvilkårene og de administrative bestemmelser for personalet.

21.2. Ansættelsesvilkårene godkendes og ændres af Styrelsesrådet efter forslag fra direktionen. Det Generelle Råd høres i henhold til proceduren i denne forretningsorden.

21.3. Ansættelsesvilkårene gennemføres ved administrative bestemmelser for personalet, der vedtages og ændres af direktionen.

21.4. Personaleudvalget høres forud for vedtagelse af nye ansættelsesvilkår eller administrative bestemmelser for personalet. Dets udtalelse forelægges henholdsvis Styrelsesrådet og direktionen.«

4 Ansættelsesvilkårenes artikel 8, der omhandler ECB's ansattes strejkeret, bestemmer:

»Strejkeretten er betinget af et skriftligt varsel fra den enhed, der organiserer strejken, og, når direktionen kræver det, opretholdelsen af en tjeneste på et minimumsniveau. Disse begrænsninger fastsættes nærmere i de administrative bestemmelser for personalet.«

5 Ansættelsesvilkårenes artikel 9 fastsætter det retlige grundlag for ansættelsesvilkårene for ECB's ansatte, idet den bestemmer:

»(a) Ansættelsesforholdet mellem ECB og dens ansatte reguleres af de ansættelseskontrakter, der indgås i overensstemmelse med nærværende ansættelsesvilkår. De administrative bestemmelser for personalet, der vedtages af direktionen, specificerer anvendelsen af disse ansættelsesvilkår.

[...]

(c) Ansættelsesvilkårene er ikke underlagt nogen specifik national retsorden. ECB anvender (i) de generelle retlige principper, der er fælles for medlemsstaterne, (ii) de generelle fællesskabsretlige (EF) principper og (iii) bestemmelserne i EF-forordninger og -direktiver vedrørende social politik, der er rettet til medlemsstaterne. Om nødvendigt implementerer ECB disse retlige instrumenter. EF-anbefalinger vedrørende social politik vil blive taget i betragtning. Ved fortolkningen af rettigheder og forpligtelser i henhold til nærværende ansættelsesvilkår skal der tages hensyn til de grundlæggende principper i forordninger, bestemmelser og retspraksis, der finder anvendelse på EF-institutionernes ansatte.«

6 Ansættelsesvilkårenes artikel 45 og 46 vedrørende repræsentationen af ECB's ansatte bestemmer:

»45. Et personaleudvalg, hvis medlemmer vælges ved hemmelig afstemning, repræsenterer alle ansattes interesser i almindelighed vedrørende ansættelseskontrakterne, de administrative bestemmelser for personalet og

lønnen, ansættelses-, arbejds, sundheds- og sikkerhedsvilkårene i ECB, de sociale sikringsydelser og pensionsordningerne.

46. Personaleudvalget skal høres inden enhver ændring af nærværende ansættelsesvilkår, de administrative bestemmelser for personalet eller andre forhold desangående, der er nævnt ovenfor i artikel 45.«

7 Med hjemmel i forretningsordenens artikel 21.3 og ansættelsesvilkårenes artikel 9, litra a), vedtog direktionen den 1. juli 1998 de administrative bestemmelser for ECB's ansatte (herefter »de administrative bestemmelser for personalet«), der i artikel 1.4 bl.a. bestemmer:

»Ansættelsesvilkårenes artikel 8 skal anvendes således:

[...]

1.4.2 Strejken skal organiseres af en enhed, der af direktionen er anerkendt som repræsentativ for en gruppe ansatte (som f.eks. personaleudvalget) eller af en enhed, der mindst repræsenterer en sjettedel af de ansatte eller af en enhed, der i et direktorat eller generaldirektorat i ECB repræsenterer mindst en tredjedel af de ansatte.

1.4.3 Enheden, der organiserer strejken, skal meddele direktionen skriftligt om den planlagte strejke mindst ti arbejdsdage før den første strejkedag.

Strejkevarslet skal beskrive tvistens genstand, den planlagte strejkes art samt i hvilket tidsrum strejken vil finde sted

- 1.4.4 ECB's direktion fastsætter i hvert enkelt tilfælde, hvilket minimumsniveau af tjeneste, der skal sikres ved ECB under strejken.

[...]

- 1.4.7 Der kan ikke indledes disciplinær forfølgning af et medlem af personalet, der deltager i strejken, medmindre denne har været pålagt at sikre det minimumsniveau af tjeneste, [der er] fastsat ovenfor, og har tilsidesat denne forpligtelse for at deltage i strejken.«

Sagens faktiske omstændigheder

- 8 International og European Public Services Organisation (IPSO) — en ikke-registreret forening i henhold til tysk ret — er en fagforening, som varetager interesserne hos medarbejdere ved internationale og europæiske organisationer i Tyskland. Den har bl.a. ECB's ansatte blandt sine medlemmer.
- 9 Union of the Staff of the European Central Bank (USE) er ligeledes en ikke-registreret fagforening i henhold til tysk ret. Dens formål er at varetage ECB's ansattes interesser.

- 10 Ifølge stævningen repræsenterer de to fagforeninger ca. 24% af medarbejderne i ECB.
- 11 Det fremgår af sagsdokumenterne, at der i løbet af 1999 fandt forhandlinger sted mellem på den ene side ECB og den anden side ECB's personaleudvalg og de to fagforeninger vedrørende fagforeningernes deltagelse i repræsentationen af de ansattes interesse over for banken. Denne repræsentation er nemlig kun sikret ved personaleudvalget, som ECB ifølge forretningsordenens artikel 21.4 og ansættelsesvilkårenes artikel 45 og 46 skal høre forud for vedtagelse af nye ansættelsesvilkår eller administrative bestemmelser for personalet og ligeledes forud for ændringer af de gældende bestemmelser.
- 12 Inden for rammerne af disse forhandlinger meddelte sagsøgerne ved skrivelse af 20. september 1999 til ECB's næstformand dels deres holdning, hvorefter lønudviklingen, overarbejdstimerne og de almindelige arbejdsvilkår skal fastsættes ved forhandlinger og kollektive aftaler og ikke ved ensidige arbejdsgiverbeslutninger, dels tog de til efterretning, at ECB ikke havde til hensigt at indlede forhandlinger med fagforeningerne, der repræsenterede dens ansatte.
- 13 Sagsøgerne henviste i deres skrivelse til tidligere udtalelser fra ECB's næstformand samt ECB's generaldirektør for administration og personale og anførte deri grundene til, at de anfægtede bankens holdning, der navnlig fortolkede ansættelsesvilkårene på en måde, der gjorde det retligt umuligt at indgå kollektive aftale eller i hvert fald at anvende disse på individuelle arbejdsforhold. En sådan fortolkning ville i henhold til denne skrivelse føre til, at ansættelsesvilkårene blev ulovlige, idet de ville indebære en tilsidesættelse af Den Internationale Arbejdsorganisations konventioner nr. 87, 98 og 135, fællesskabsdirektiverne og den grundlæggende ret til organisationsfrihed, der er beskyttet i Fællesskabets

retsorden. Sagsøgerne anfægtede ligeledes artikel 1.4.2 i de administrative bestemmelser for personalet, hvorved udøvelsen af strejkeretten betinges af, at strejken er organiseret er en enhed, der er blevet godkendt af direktionen som repræsentativ, og hvori der med henblik herpå fastsættes godkendelseskriterier, der må betragtes som vilkårlige.

- 14 Sagsøgerne afsluttede deres skrivelse af 20. september 1999 med at anmode ECB om at tage stilling til, om de fagforeninger, der er aktive i ECB, havde ret til iværksætte strejke, og om ECB var rede til at indlede forhandlinger med dem.
- 15 ECB's næstformand svarede ved særskilte skrivelser af 18. november 1999 sagsøgerne, at banken ikke fastsatte de ansattes ansættelsesvilkår ved forhandlinger med fagforeningerne.
- 16 Herefter henvendte sagsøgerne ved skrivelse af 2. december 1999 sig til ECB's næstformand for at anmode Styrelsesrådet om at indføje en bestemmelse [artikel 9, litra e)] i ansættelsesvilkårene, der bl.a. gjorde det muligt at ændre ansættelsesvilkårene ved kollektive aftaler mellem fagforeningerne og ECB.
- 17 Ved skrivelse af 28. april 2000 anmodede sagsøgerne i forening ECB — stadig ved dens næstformand — om dels at tage stilling til det spørgsmål, de havde rejst i deres skrivelse af 2. december 1999, der stadig var ubesvaret, dels at ændre reglerne for udøvelsen af strejkeretten i artikel 1.4.2 i de administrative bestemmelser for personalet. De anmodede nærmere bestemt om, at direktionen fjernede artikel 1.4.2 (om godkendelsen af den enhed, der organiserer strejken), de to sidste dele af den sidste sætning i artikel 1.4.3 (der nævner forpligtelsen til at præcisere den planlagte strejkes art og i hvilket tidsrum strejken vil finde sted)

samt den sidste del af artikel 1.4.7 (hvorefter der kan indledes en disciplinær forfølgning mod et medlem af personalet, der har tilsidesat en forpligtelse til at sikre en minimumstjeneste). Ifølge de to fagforeninger er disse bestemmelser, der pålægger en yderligere begrænsning af strejkeretten i forhold til ansættelsesvilkårenes artikel 8, såvel formelt (idet de ikke er blevet vedtaget af Styrelsesrådet) som materielt (idet de tilsidesætter en grundlæggende rettighed) retsstridige. I slutningen af skrivelsen anmodede IPSO og USE under henvisning til Rettens procesreglements artikel 35, stk. 2, at ECB's svar blev udfærdiget på tysk.

- 18 ECB's næstformand fremsendte herefter den 7. juli 2000 til såvel IPSO som USE følgende enslydende skrivelse:

»Som svar på Deres skrivelse af 28. april 2000 og efter at have rådført mig med vores juridiske afdeling, har jeg den ære at meddele Dem, at jeg ikke deler Deres opfattelse af gyldigheden af de administrative bestemmelser for personalet og den påståede begrænsning i strejkeretten af følgende grunde:

- For så vidt angår de administrative bestemmelser for personalet mener jeg, at direktionen var fuldt bemyndiget til at vedtage disse bestemmelser på grundlag af ESCB-statuttens artikel 36.1, sammenholdt med forretningsordenens artikel 21.3. Jeg deler hverken Deres opfattelse af omfanget af direktionens beføjelse vedrørende vedtagelse af de administrative bestemmelser for personalet eller Deres vurdering af begrebet intern organisation.
- For så vidt angår begrænsningerne i strejkeretten i artikel 1.4.2, 1.4.3 og 1.4.7 i de administrative bestemmelser for personalet gennemfører de ansættelsesvilkårene [...], idet de fastsætter de nærmere bestemmelser for anvendelsen af de almindelige begrænsninger fastsat heri.

- Hvad angår indholdet af Deres skrivelse af 2. december 1999, hvori De anmoder om indsættelse af en ny artikel 9, litra e), i ansættelsesvilkårene, må jeg med beklagelse meddele Dem, at jeg ikke kan efterkomme denne anmodning.

Endelig ønsker De i henhold til De Europæiske Fællesskabers Domstols procesreglement et svar på tysk. Jeg skal understrege, at jeg besvarer Deres skrivelse af høflighed, og at nærværende uformelle procedure ikke finder sted under en retssag.«

Retsforhandlinger og parterne påstande

- 19 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 11. september 2000 har sagsøgerne anlagt denne sag til prøvelse af ECB's næstformands skrivelse af 7. juli 2000.
- 20 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 26. oktober 2000 har ECB i henhold til procesreglementets artikel 114 rejst en formalitetsindsigelse. Sagsøgerne har fremsat bemærkninger til formalitetsindsigelsen den 11. december 2000.
- 21 I stævningen har sagsøgerne nedlagt følgende påstande:

- Afgørelsen truffet af Den Europæiske Centralbank den 7. juli 2000 annulleres.

— Den Europæiske Centralbank tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22 Den Europæiske Centralbank har nedlagt følgende påstande i forbindelse med sin formalitetsindsigelse:

— Sagen afvises.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

23 I deres bemærkninger vedrørende formalitetsindsigelsen har sagsøgerne nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling.

— Subsidiært henskydes behandlingen af formalitetsindsigelsen til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.

Formaliteten

24 Ifølge procesreglementets artikel 114, stk. 1, kan Retten, såfremt en part ønsker det, tage stilling til, om sagen bør afvises, uden at indlede behandlingen af sagens

realitet. I henhold til samme artikels stk. 3 forhandles der mundtligt, medmindre Retten bestemmer andet. I denne sag finder Retten, at den har tilstrækkelige oplysninger i sagens akter, uden at der skal indledes mundtlig forhandling.

Parternes argumenter

- 25 Sagsøgte har indledningsvis gjort gældende, at den anfægtede skrivelse ikke er en anfægtelig retsakt i artikel 230 EF's forstand. Banken har herved anført, at ifølge fast retspraksis er den omstændighed, at en skrivelse er sendt af en fællesskabsinstitution til en person som svar på dennes anmodning, ikke tilstrækkelig til at sidestille denne skrivelse med en beslutning i artikel 230 EF's forstand, der kan anfægtes ved et annullationssøgsmål. Kun foranstaltninger, som fremkalder bindende retsvirkninger, som kan berøre sagsøgerens interesse på grund af en væsentlig ændring af hans retsstilling, kan gøres til genstand for annullationssøgsmål i henhold til denne artikel (Retten's dom af 28.10.1993, sag T-83/92, *Zunis Holding m.fl. mod Kommissionen*, Sml. II, s. 1169, præmis 30).
- 26 Sagsøgte har tilføjet, at den anfægtede skrivelse ikke har bindende retsvirkninger, idet den kun er bankens næstformands svar på en anmodning fra sagsøgerne som led i uformelle forhandlinger med ECB. Banken har hertil for det første anført, at der ikke er nogen bestemmelse, der forpligter eller bemyndiger næstformanden til at træffe afgørelser, der har bindende retsvirkninger. Den har for det andet gjort opmærksom på, at næstformanden i denne skrivelse alene har oplyst sagsøgerne om, at han ikke deler den retsopfattelse, de fremførte i deres skrivelser af 2. december 1999 og af 28. april 2000, som han kun besvarede, hvilket han selv har præciseret, af høflighed.

- 27 Ifølge sagsøgte har den anfægtede skrivelse i øvrigt ikke medført en ændring af sagsøgernes retsstilling. Den har nemlig kun bekræftet den retsstilling, der var gældende inden modtagelsen af denne skrivelse.
- 28 Under alle omstændigheder har sagsøgte gjort gældende, at skrivelsen af 7. juli 2000 er en bekræftende retsakt af det svar, der blev givet sagsøgerne ved ECB's næstformands skrivelser af 18. november 1999. I disse skrivelser havde banken allerede oplyst sagsøgerne om, at den ikke havde til hensigt at ændre ansættelsesvilkårene — og dermed stiltiende de administrative bestemmelser for personalet — ved at indgå kollektive aftaler med fagforeningerne. Da sagsøgerne ikke har anlagt søgsmål til prøvelse af disse skrivelser, kan de ikke provokere en ny reaktion fra ECB for at genåbne den udløbne frist.
- 29 Ifølge sagsøgte har sagsøgerne under alle omstændigheder ikke nogen retlig interesse. Banken har herved henvist til den fællesskabsretlige praksis vedrørende betingelserne for, at et annulationsøgsmål anlagt til prøvelse af en bebyrdende retsakt kan antages til realitetsbehandling. En sådan retsakt skal bedømmes efter arten af den henvendelse, den er svar på. Navnlig er en fællesskabsinstitutionens afslag på at ændre en retsakt kun i sig selv en retsakt, hvis lovlighed kan prøves i henhold til artikel 230 EF, når den retsakt, som fællesskabsinstitutionen afslår at tilbagekalde eller ændre, selv kunne have været anfægtet i henhold til denne bestemmelse (dommen i sagen *Zunis Holding m.fl. mod Kommissionen*, præmis 31).
- 30 Ifølge sagsøgte er de retsakter, som sagsøgeren i dette tilfælde ønsker at få ændret, nemlig ansættelsesvilkårene og de administrative bestemmelser for personalet, generelle og abstrakte, og de er anvendelige på alle nuværende og fremtidige ansatte i ECB. Sagsøgte har henvist til, at det er fast retspraksis, at en organisation, hvis formål er at varetage en gruppe borgeres fælles interesser, ikke kan anses for umiddelbart og individuelt berørt af en retsakt, som påvirker denne

gruppes interesser i almindelighed (Domstolens dom af 18.3.1975, sag 72/74, Union syndicale m.fl. mod Rådet, Sml. s. 401, præmis 17). Da ansættelsesvilkårene og de administrative bestemmelser for personalet efter sagsøgtes mening ikke berører sagsøgerne umiddelbart og individuelt, er angivelsen i skrivelsen af 7. juli 2000 om, at ECB ikke har til hensigt at ændre dem, ikke en retsakt, hvis lovlighed kan prøves i henhold til artikel 230 EF.

- 31 Sagsøgte har endelig anført, at sagsøgerne burde havde anlagt søgsmål til prøvelse af bestemmelserne i ansættelsesvilkårene og de administrative bestemmelser for personalet inden for en frist på to måneder at regne fra den dag, hvor de fik kendskab til bestemmelserne. Da ansættelsesvilkårene og de administrative bestemmelser for personalet var blevet vedtaget henholdsvis den 9. juni og den 1. juli 1998, er et søgsmål, der er anlagt den 11. september 2000, i mangel af nye omstændigheder anlagt for sent og kan derfor ikke antages til realitetsforhandling.
- 32 Sagsøgerne har for det første anført, at den anfægtede skrivelse er en anfægtelig retsakt. Ved behandlingen af, hvorvidt et annullationssøgsmål anlagt til prøvelse af en afgørelse truffet af en institution, der giver afslag, skal antages til realitetsbehandling, skal afgørelsen ifølge sagsøgerne bedømmes efter arten af den henvendelse, den er svar på (Rettens dom af 22.10.1996, sag T-330/94, Salt Union mod Kommissionen, Sml. II, s. 1475, præmis 32). Sagsøgerne har herved anført, at akternes eller afgørelsernes form principielt er uden betydning for adgangen til at anfægte disse under et annullationssøgsmål. Med henblik på at fastslå, om disse skrivelser fra en institution udgør retsakter i artikel 230 EF's forstand, er deres indhold samt baggrunden for deres udarbejdelse derimod afgørende (Rettens dom af 17.2.2000, sag T-241/97, Stork Amsterdam mod Kommissionen, Sml. II, s. 309, præmis 62).
- 33 Ifølge sagsøgerne kan anmodningerne, som den anfægtede skrivelse besvarede, i øvrigt på ingen måde fortolkes som anmodninger, hvorved der udelukkende

anmodes om oplysninger. Denne skrivelse må fortolkes som et afslag på anmodningerne af 2. december 1999 og af 28. april 2000. Skrivelsen afspejler nemlig klart sagsøgtes holdning til sagsøgernes anmodninger, idet de herved afskæres fra at deltage i udformningen af ansættelsesvilkårene for ECB's ansatte. Den anfægtede skrivelse indeholder således en afgørelse, der har bindende retsvirkninger for sagsøgerne, og er derfor en anfægtelig retsakt i artikel 230 EF's forstand.

34 Sagsøgerne har endvidere anfægtet, at skrivelsen af 7. juli 2000 kun er en bekræftelse af ECB's næstformands skrivelser af 18. november 1999. Mens banken i disse skrivelser i sin egenskab af arbejdsgiver herved meddelte sagsøgerne, at den ikke havde til hensigt at indlede kollektive forhandlinger om ansættelsesvilkårene, oplyste banken i skrivelse af 7. juli 2000 i henhold til bemyndigelsen i ESCB-statuttens artikel 36.1, at den ikke ville fastsætte betingelser for anvendelsen af kollektive aftaler på ansættelsesvilkårene og ikke ville ændre bestemmelserne vedrørende strejkeretten.

35 For det andet er sagsøgerne af den opfattelse, at de har retlig interesse og har bestridt rigtigheden af sagsøgtes argument på dette punkt.

36 Dels har de anført, at de er den anfægtede afgørelses adressater. Dels har de bestridt, at de retsakter — dvs. ansættelsesvilkårene og de administrative bestemmelser for personalet — som ECB har afvist at ændre, har normativ karakter. Der drejer sig nemlig ikke om forordninger, men om almindelige kontraktbetingelser af privatretlig art, hvis bindende retsvirkninger er en følge af indgåelsen af en privatretlig arbejdskontrakt og ikke af ECB's udøvelse af en normativ beføjelse. Ifølge sagsøgerne skal ESCB-statuttens artikel 36.1 ikke forstås som en bestemmelse, der overdrager en normativ beføjelse til Styrelsesrådet, men udelukkende som en bestemmelse, der pålægger sidstnævnte en forpligtelse til at definere en ensartet aftaleramme i form af en almindelig praksis,

der er egnet til at sikre ligebehandlingen af arbejdstagerne. Dette fremgår af, dels at denne artikel ikke er opregnet blandt de bestemmelser i ESCB-statutten, til hvis gennemførelse ECB i henhold til artikel 110 kan udstede forordninger, dels at der i denne artikel anvendes udtrykket »ansættelsesvilkårene for ECB's ansatte« og ikke udtrykket »vedtægt« eller »forordning«.

- 37 Desuden har sagsøgerne anført, at selv om det antages, at ansættelsesvilkårene og de administrative bestemmelser for personalet har normativ karakter, er sagsøgerne umiddelbart og individuelt berørt af bestemmelserne, der ligger til grund for reglerne for ansættelsesforholdet inden for ECB (idet ansættelsesvilkårenes artikel 9 ikke nævner kollektive aftaler) og af bestemmelserne om strejkeretten (artikel 1.4 i de administrative bestemmelser for personalet). De vil navnlig være umiddelbart og individuelt berørt af disse bestemmelser, da de har en vedtægtsmæssig forpligtelse til at tilstræbe indgåelse af kollektive aftaler til gavn for ECB's ansatte med henblik på at deltage i udformningen af arbejds- og ansættelsesvilkårene for deres medlemmer samt forpligtelsen til med henblik herpå i givet fald at organisere strejker. De omhandlede retsakter berører dem umiddelbart og individuelt, idet de forhindrer dem i at anvende principperne fastlagt i medlemsstaternes retsorden om kollektive aftaler til at varetage deres medlemmers interesser over for ECB samt at organisere strejker. De er ligeledes berørt på deres væsentligste egenskaber, idet det drejer sig om vilkårene for udøvelse af organisationsfriheden.
- 38 Sagsøgerne har tilføjet følgende: »[Hvis det antages], at ECB har lovgivningsmæssige beføjelser inden for arbejdsretten, er fagforeningerne underlagt en lovgiver, der ved vedtagelsen af de anfægtede retsakter har udelukket anvendelsen af principperne om kollektive aftaler. Såfremt muligheden for at indgå kollektive aftaler — hvilket vedrører realitetsbehandlingen af søgsmålet — er en del af den europæiske beskyttelse af grundlæggende rettigheder, og denne beskyttelse ligeledes finder anvendelse på europæisk retsfastsættelse, er fagforeningerne grundlæggende berørt af sagsøgtets retsakter.« Ifølge sagsøgerne medfører dette, at de er umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, hvorved de anmodninger

afslås, som de har fremsat for ECB, idet denne retsakt netop forbyder dem at udøve en grundlæggende ret som organisationsfriheden.

39 Endelig har sagsøgerne bestridt sagsøgtes argumenter om, at søgsmålet er anlagt for sent. De har understreget, at i henhold til sagsøgtes argumentation kan et afslag på at tilbagekalde eller ændre en retsakt kun anfægtes inden for den samme frist, som er fastsat for at anfægte selve retsakten. Da der foreligger en retspraksis, der under særlige betingelser gør det muligt selvstændigt at anfægte en institutions afslag på at tilbagekalde eller ændre en retsakt i henhold til artikel 230 EF, er det godtgjort, at en sådan fortolkning er ukorrekt. Den begivenhed, der får klagefristen til at løbe, kan således ikke være vedtagelse af retsakten, der er begæret ændret, men afslaget på anmodningen herom.

40 Sagsøgerne har tilføjet, at de administrative bestemmelser for personalet er blevet vedtaget med hjemmel i en afgørelse, som ECB selv har betragtet som midlertidig, og som følgelig ikke kan få en klagefrist til at løbe. Endvidere er hverken ansættelsesvilkårene eller de administrative bestemmelser for personalet blevet offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. På det tidspunkt, hvor sagsøgerne fik kendskab til retsakten, kunne de desuden i mangel af særlige bestemmelser kun antage, at anvendelsen af eventuelle kollektive aftaler ikke var noget problem. At en anvendelse af kollektive aftaler efter ECB's opfattelse krævede en ændring af ansættelsesvilkårene, fik de først kendskab til i september 1999 ved en skrivelse til personaleudvalget, hvilket som sådan ikke kunne få sagsøgernes klagefrister til at løbe. Under alle omstændigheder forelå der først en endelig retsakt ved afgørelsen i skrivelsen af 7. juli 2000 om afslag på deres anmodninger af 2. december 1999 og af 28. april 2000.

41 Subsidiært har sagsøgerne ligeledes anført, at der siden vedtagelsen af ansættelsesvilkårene er indtrådt nye omstændigheder. USE's konstituerende generalforsamling fandt sted den 18. marts 1999, »dvs. efter udløbet af alle frister vedrørende [ansættelsesvilkårene]«.

Rettens bemærkninger

- 42 Indledningsvis bemærkes, at ifølge ESCB-statuttens artikel 35.1 bedømmes eller fortolkes ECB's handlinger eller undladelser af Fællesskabets retsinstanter i de tilfælde og på de vilkår, der er fastlagt i EF-traktaten med forbehold af den særlige ordning fastsat for tvister mellem ECB og dens ansatte i ESCB-statuttens artikel 36.2. Da dette annullationssøgsmål ikke vedrører en tvist mellem ECB og dens ansatte, skal prøvelsen af, om søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, behandles i henhold til betingelserne i artikel 230 EF, som ESCB-statuttens artikel 35.1 henviser til (jf. i samme retning Rettens kendelse af 30.3.2000, sag T-33/99, Méndez Pinedo mod ECB, Sml. Pers. I-A, s. 63, og II, s. 273, præmis 23).
- 43 I henhold til artikel 230, stk. 4, EF kan enhver fysisk eller juridisk person på det i de i artiklens stk. 1-3 anførte grundlag indbringe »klage over beslutninger, der retter sig til ham, samt over beslutninger, som, skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt«.
- 44 Ved afgørelsen af, om denne sag kan antages til realitetsbehandling, bemærkes først, at det fremgår af retspraksis, at den omstændighed, at en skrivelse er sendt af en fællesskabsinstitution til en person som svar på dennes anmodning, ikke er tilstrækkelig til at sidestille denne skrivelse med en beslutning i artikel 230 EF's forstand, der kan anfægtes ved et annullationssøgsmål (dommen i sagen Zunis Holding m.fl. mod Kommissionen, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis). Kun foranstaltninger, som fremkalder bindende retsvirkninger, som kan berøre sagsøgerens interesse på grund af en væsentlig ændring af hans retsstilling, kan gøres til genstand for annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF (Domstolens dom af 31.3.1998, forenede sager C-68/94 og C-30/95, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1375, præmis 62, samt Rettens dom i sagen Zunis

Holding m.fl. mod Kommissionen, præmis 30, og dom af 22.3.2000, forenede sager T-125/97 og T-127/97, Coca-Cola mod Kommissionen, Sml. II, s. 1733, præmis 77).

- 45 For det andet skal en retsakt fra en institution, der har karakter af et afslag, efter fast praksis bedømmes efter arten af den henvendelse, den er svar på. Navnlig er en fællesskabsinstitutions afslag på at tilbagekalde eller ændre en retsakt kun i sig selv en retsakt, hvis lovlighed kan prøves i henhold til artikel 230 EF, når den retsakt, som fællesskabsinstitutionen afslår at tilbagekalde eller ændre, selv kunne have været anfægtet i henhold til denne bestemmelse (jf. Rettens dom i sagen Zunis Holding m.fl. mod Kommissionen, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 I dette tilfælde har sagsøgerne anmodet ECB om, at der dels indsættes en bestemmelse i ansættelsesvilkårene, der regulerer indgåelsen af kollektive aftaler og disses virkninger på ansættelsesforholdet mellem banken og dens ansatte, dels tilbagekaldes visse dele af artikel 1.4 i de administrative bestemmelser for personalet, som ifølge sagsøgerne vilkårligt begrænser udøvelsen af strejkeretten.
- 47 Sagsøgernes anmodningerne sigter således til, at Styrelsesrådets beføjelser i henhold til ESCB-statuttens artikel 36.1 og direktionens beføjelser i henhold til forretningsordenens artikel 21.3 og ansættelsesvilkårenes artikel 9, litra a) udøves på en bestemt måde, og vedrører udstedelsen af administrative bestemmelser for ECB's ansatte og vilkårene for gennemførelsen heraf. Under disse omstændigheder kan sagsøgerne alene søge at opnå ændring af ansættelsesvilkårene og tilbagekaldelse af visse bestemmelser i de administrative bestemmelser for ECB's ansatte, for så vidt de berøres umiddelbart og individuelt af de pågældende retsakter i artikel 230 EF's forstand (jf. i denne retning dommen i sagen Zunis Holding m.fl. mod Kommissionen, præmis 33).

- 48 Det bemærkes herved, hvilket Retten allerede har fastslået i sin dom af 18. oktober 2001 i sagen X mod ECB (sag T-333/99, Sml. Pers. II, s. 921, præmis 61 og 62) i en sag anlagt til prøvelse af lovligheden af en bestemmelse i ansættelsesvilkårene, der fastsætter en disciplinær ordning for ECB's ansatte, at selv om ansættelsesforholdet mellem Den Europæiske Centralbank og dens ansatte er af kontraktmæssig art og ikke vedtægtsbestemt, er ECB ikke desto mindre et fællesskabsorgan, der har fået tildelt en opgave i Fællesskabets interesse og har kompetence til i en vedtægt at fastsætte bestemmelser, der finder anvendelse på dens ansatte.
- 49 Både ansættelsesvilkårene og de administrative bestemmelser for personalet er åbenbart almengyldige retsakter, der finder anvendelse på objektivt bestemte situationer og har retsvirkninger for abstrakt fastlagte persongrupper (Rettens dom af 27.6.2001, sag T-166/99, Andres de Dios m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 1857, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis). Ansættelsesvilkårene fastsætter nemlig — ligesom vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber for fællesskabsinstitutionerne — ECB's ansattes rettigheder og pligter, mens de administrative bestemmelser for personalet — ligesom de almindelige gennemførelsesbestemmelser, der er vedtaget af hver fællesskabsinstitution i henhold til denne vedtægts artikel 110, stk. 1 — fastsætter kriterier, der kan tjene til vejledning for ECB ved udøvelsen af dennes skønsmæssige beføjelser eller til at præcisere retsvirkningerne af vedtægtsbestemmelser, som savner klarhed (jf. om denne funktion af de almindelige gennemførelsesbestemmelser, Rettens dom af 14.12.1990, sag T-75/89, Brems mod Rådet, Sml. II, s. 899, præmis 29, og om en analogi mellem disse bestemmelser og de administrative bestemmelser for ECB's ansatte, dommen i sagen X mod ECB, præmis 105).
- 50 Den almengyldige karakter af ansættelsesvilkårenes kan ikke anfægtes som følge af den omstændighed, at de er blevet vedtaget af Styrelsesrådet ved en retsakt i form af en »afgørelse«. Ved prøvelsen af, om en retsakt har normativ karakter, eller om den har karakter af en afgørelse, skal der ikke lægges vægt på retsaktens form, men udelukkende på dens indhold (dommen i sagen Andres de Dios m.fl. mod Rådet, præmis 35).

- 51 Det bemærkes imidlertid, at ifølge retspraksis kan en almenyldig retsakt under visse omstændigheder berøre visse retssubjekter individuelt, hvorved retsakten får karakter af en afgørelse i forhold til dem. Dette er tilfældet, såfremt den omtvistede bestemmelse rammer en fysisk eller juridisk person på grund af visse egenskaber, som er særlige for ham, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller ham fra alle andre (dommen i sagen *Andres de Dios m.fl. mod Rådet*, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 Det skal derfor i lyset af denne retspraksis undersøges, om sagsøgerne berøres af bestemmelserne i ansættelsesvilkårene og af de administrative bestemmelser for personalet, som de forgæves har forsøgt at ændre, på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre i henseende til disse bestemmelser.
- 53 Herved bemærkes, at sagsøgerne gør gældende, at de er berørt af de pågældende bestemmelser, fordi de har en vedtægtsmæssig forpligtelse til at tilstræbe indgåelse af kollektive aftaler til gavn for ECB's ansatte med henblik på at deltage i udformningen af arbejds- og ansættelsesvilkårene for deres medlemmer samt en forpligtelse til med henblik herpå i givet fald at organisere strejker. Varetagelsen af sine medlemmers interesser ved indgåelsen af kollektive aftaler og organiseringen af strejker er en del af fagforenings væsentlige opgaver. I det omfang bestemmelserne påvirker betingelserne for udøvelsen af organisationsfriheden, berører bestemmelserne, der begrænser det retlige grundlag for ansættelsesvilkårene for ECB's ansatte ved at udelukke kollektive aftaler, og de bestemmelser, der påstås at begrænse udøvelsen af strejkeretten, sagsøgerne umiddelbart og individuelt. Dette gælder ligeledes retsakter, hvorved deres anmodninger om ændringer af disse bestemmelser afslås.
- 54 Det bemærkes, at sagsøgerne ved disse argumenter højst kan godtgøre, at sagsøgte med urette har påberåbt sig retspraksis om en forenings manglende søgsmålskompetence til at opnå annullation af retsakter, der berører interesser i almindelighed for den gruppe, som foreningen repræsenterer. Denne retspraksis er nemlig ikke relevant for denne sag, da sagsøgerne har anfægtet skrivelsen af

7. juli 2000 på grund af en forringelse af deres retsstilling, som de hver især har som retssubjekter, der er adskilt fra ECB's ansattes. Som begrundelse for deres retlige interesse har sagsøgerne anført, at deres egne interesser og ikke kun ECB's ansattes almene interesser er berørt.

- 55 De egenskaber, der er anført af sagsøgerne, er ikke tilstrækkelige til at godtgøre, at de er individuelt berørt i artikel 230, stk. 4, EF's forstand af bestemmelserne i ansættelsesvilkårene og de administrative bestemmelser for personalet, som de har begæret en ændring eller en tilbagekaldelse af. Disse egenskaber er nemlig ikke særlige for dem, i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i retspraksis vedrørende denne artikel, idet de er fælles for enhver forening, som på et hvilket som helst tidspunkt påtager sig at varetage ECB's ansattes interesser. De omtvistede bestemmelserne i ansættelsesvilkårene og i de administrative bestemmelser for personalet berører begge sagsøgere på samme måde, som de berører alle de andre nuværende og potentielle fagforeninger, der er deltager i varetagelsen af disse arbejdstageres interesser.
- 56 Hvad angår sagsøgernes argument, hvorefter de er individuelt berørt af de relevante bestemmelser i ansættelsesvilkårene og i de administrative bestemmelser for personalet samt af ECB's afslag på af ændre dem, fordi disse retsakter forbyder dem at udøve en grundlæggende rettighed som organisationsfriheden, der er beskyttet af Fællesskabets retsorden, bemærkes, at behandlingen af eksistensen og omfanget af den grundlæggende ret til organisationsfrihed samt den mulige tilsidesættelse heraf ved de omtvistede bestemmelser vedrører sagens realitet.
- 57 Hvad angår sagens formalitet bemærkes, at på Fællesskabets retssystem's nuværende niveau er den omstændighed, at en retsakt kan have en indflydelse på en person, ikke alene tilstrækkelig til, at denne person kan betragtes som individuelt og umiddelbart berørt af denne retsakt. Kun særlige omstændigheder,

der adskiller den retsundergivne fra alle andre personer, og derfor individualiserer ham på en måde, som er tilfældet for en afgørelses adressat, kan give den pågældende retsundergivne beføjelse til i henhold til artikel 230, stk. 4, EF at anlægge søgsmål til prøvelse af en almenyldig retsakt (jf. i denne retning Domstolens dom af 10.12.1969, forenede sager 10/68 og 18/68, Eridania m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1969, s. 117, præmis 7, org.ref.: Rec. s. 459, og af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorniu mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 20 og 22). Som anført ovenfor, foreligger sådanne omstændigheder ikke i denne sag.

- 58 Under disse omstændigheder må det fastslås, at sagsøgerne hverken er individuelt berørt af bestemmelserne om det retlige grundlag for ansættelsesvilkårene for ECB's ansatte i ansættelsesvilkårenes artikel 9 eller af bestemmelserne om ECB's ansattes udøvelse af strejkeretten i artikel 1.4 i de administrative bestemmelser for personalet. I overensstemmelse med den ovenfor i præmis 44, 45 og 47 anførte retspraksis, og da den anfægtede skrivelse skal betragtes som et afslag på at ændre en almenyldig retsakt, der ikke berører sagsøgerne individuelt, kan disse følgelig ikke anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af det pågældende afslag. Det er herved uden betydning, at sagsøgerne er adressater for skrivelsen, der indeholder dette afslag.
- 59 Det følger af det anførte, at sagen skal afvises, uden at det er nødvendigt at behandle parternes øvrige argumenter.

Sagens omkostninger

- 60 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne

har tabt sagen, og sagsøgte har påstået dem tilpligtet at betale sagsomkostningerne, bør de pålægges at bære deres egne omkostninger og at betale sagsøgtets omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

RETTEEN (Fjerde Afdeling)

for ret:

- 1) Sagen afvises.
- 2) Sagsøgerne bærer deres egne omkostninger og betaler Den Europæiske Centralbanks omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 18. april 2002.

H. Jung

Justitssekretær

M. Vilaras

Afdelingsformand