

Gevoegde zaken T-6/92 en T-52/92

A. H. Reinarz tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen

„Ambtenaren — Bezwarend besluit — Vergoeding van kosten van ziekenoppas —
Vermindering van vergoedingen”

Arrest van het Gerecht (Vierde kamer) van 26 oktober 1993 II - 1052

Samenvatting van het arrest

1. *Ambtenaren — Beroep — Bezwarend besluit — Begrip — Informatienota die administratieve inlichtingen bevat — Daarvan uitgesloten*
(Ambtenarenstatuut, art. 91)
2. *Ambtenaren — Beroep — Beroep dat ertoe strekt om zonder bezwarend besluit wettigheid van normatieve bepaling te laten beoordelen — Niet-ontvankelijkheid*
(Ambtenarenstatuut, art. 91)
3. *Exceptie van onwettigheid — Draagwijdte — Handelingen ten aanzien waarvan exceptie van onwettigheid kan worden aangevoerd — Regeling inzake ziektekostenverzekering van ambtenaren van Europese Gemeenschappen*
(EEG-Verdrag, art. 184)

4. *Ambtenaren — Sociale zekerheid — Ziekteverzekering — Regeling inzake ziektekostenverzekering van ambtenaren van Europese Gemeenschappen — Vaststelling in onderlinge overeenstemming door instellingen — Toelaatbaarheid — Voorwaarden*
(Ambtenarenstatuut, art. 72, lid 1)
5. *Ambtenaren — Sociale zekerheid — Ziekteverzekering — Ziektekosten — Kosten van ziekenoppas — Maximumvergoedingen — Toelaatbaarheid — Voorwaarden*
(Ambtenarenstatuut, art. 72, lid 1; Regeling inzake ziektekostenverzekering, bijlage I, punt X)
6. *Ambtenaren — Sociale zekerheid — Ziekteverzekering — Ziektekosten — Kosten van ziekenoppas — Wijziging van Regeling in zin van vermindering van vergoeding — Schending van beginselen van verkregen rechten en gewettigd vertrouwen — Geen*
(Ambtenarenstatuut, art. 72, lid 1; Regeling inzake ziektekostenverzekering, bijlage I, punt X)
7. *Ambtenaren — Bijstandsverplichting van administratie — Draagwijdte*
(Ambtenarenstatuut, art. 24)
8. *Ambtenaren — Beroep — Voorafgaande administratieve klacht — Identiteit van voorwerp en oorzaak — Middelen en argumenten die slechts in klacht voorkomen in vorm van verwijzing naar andere schrifturen — Ontvankelijkheid*
(Ambtenarenstatuut, art. 90 en 91)
9. *Ambtenaren — Gelijke behandeling — Ambtenaren in actieve dienst en gepensioneerde ambtenaren — Identieke vergoeding van ziektekosten — Geen discriminatie*
(Ambtenarenstatuut, art. 72, lid 1; Regeling inzake ziektekostenverzekering, bijlage I, punt X)
10. *Ambtenaren — Sociale zekerheid — Ziekteverzekering — Ziektekosten — Vergoedingsmodaliteiten en-percentages — Beheersing van uitgaven en vereisten van evenredigheidsbeginsel*
(Ambtenarenstatuut, art. 72, lid 1; Regeling inzake ziektekostenverzekering, bijlage I, punt X)

1. Een besluit is slechts bezwarend in de zin van artikel 91, lid 1, van het Statuut, indien het de rechtspositie van een ambtenaar rechtstreeks ongunstig kan beïnvloeden, hetgeen niet het geval is met eenvoudige informatiebrieven die enkel administratieve inlichtingen bevatten, zoals een nota waarin de betrokkene enkel op de hoogte wordt gebracht van de inwerkingtreding en de inhoud van een nieuwe ziektekostenregeling van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen.

2. In het kader van een beroep krachtens artikel 91 van het Statuut is het Gerecht slechts bevoegd de wettigheid van een voor de verzoeker bezwarende handeling te toetsen, en kan het zich, bij ontbreken van een bijzondere toepassingsmaatregel, niet in abstracto uitspreken over de wettigheid van een voorschrift van algemene strekking, zoals de ziektekostenregeling van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen.

3. In artikel 184 van het Verdrag komt een algemeen beginsel tot uitdrukking, krachtens hetwelk iedere procespartij met het oog op de vernietiging van een haar rechtstreeks en individueel rakende beschikking de rechtsgeldigheid van eerdere, aan de bestreden beschikking ten grondslag liggende, handelingen van de instellingen mag aanvechten. Bijgevolg kan die exceptie niet worden beperkt tot handelingen in de vorm van een verordening — de enige die in artikel 184 worden genoemd —, maar moet zij een ruime uitlegging krijgen in die zin, dat zij alle handelingen van algemene aard omvat.

De ziektekostenregeling van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen, vastgesteld ter uitvoering van artikel 72, lid 1, van het Statuut, regelt hoofdzakelijk de vergoeding van de verschillende ziektekosten en is van algemene aard, aangezien zij op objectief bepaalde situaties van toepassing is en rechtsgevolgen heeft voor algemeen en in abstracto omschreven categorieën personen. Bijgevolg kan tegen die Regeling, ofschoon zij niet de vorm van een verordening heeft, een exceptie van onwettigheid worden opgeworpen.

De draagwijdte van een exceptie van onwettigheid moet echter worden beperkt tot wat noodzakelijk is voor de oplossing van het geschil. Zo moet de algemene handeling waarvan men de onwettigheid wenst in te roepen, al dan niet rechtstreeks van toepassing zijn op de door het beroep aan de orde gestelde casuspositie en moet er een rechtstreeks juridisch verband bestaan tussen het bestreden individuele besluit en de betrokken algemene handeling.

4. Daar het Statuut niet alle op het gebied van de sociale zekerheid van de ambtenaren toepasselijke bepalingen bevat, zijn de instellingen van de Gemeenschappen krachtens artikel 72, lid 1, van het Statuut gemachtigd om in onderlinge overeenstemming naast het Statuut zelf bepalingen vast te stellen. Deze machtiging is in overeenstemming met de beginselen van het Verdrag. Het gaat immers niet om een eigenlijke overdracht van wetgevende bevoegdheid aan de andere instellingen, aangezien voor de vaststelling van de Regeling de onderlinge overeenstemming van de instellingen, dus ook die van de Raad die de machtiging heeft verleend, is vereist.

Artikel 72, lid 1, van het Statuut laat het aan de opstellers van de ziektekostenregeling van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen over om het toepassingsgebied van die verzekering nader te bepalen door aanvullende bepalingen uit te vaardigen in overeenstemming met de bepalingen en de doelstellingen van het Statuut.

5. Daar artikel 72 van het Statuut geen specifieke bepalingen inzake de vergoeding van kosten van ziekenoppas bevat, is het duidelijk, dat de ziektekostenregeling van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen dienaangaande specifieke bepalingen moet bevatten.

Artikel 72 verleent degenen op wie de gemeenschappelijke ziektekostenregeling van toepassing is, niet het recht om in de verschillende hypothesen die het formuleert, te worden vergoed ten belope van 80 %, 85 % of 100 % van de gemaakte kosten. Deze percentages leggen de bovengrens van de vergoedingen vast en houden voor de instellingen niet de verplichting in, de betrokkene in alle gevallen voor de aangegeven percentages te vergoeden.

De vaststelling van maximumvergoedingen in de uitvoeringsbepalingen, met het doel het financiële evenwicht van de ziektekostenregeling te bewaren, levert geen schending van artikel 72 van het Statuut op, voor zover de instellingen bij de vaststelling van die maxima het aan dat artikel ten grondslag liggende beginsel van sociale zekerheid in acht nemen.

6. Aangezien artikel 72, lid 1, van het Statuut en de ziektekostenregeling van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen ter zake van de kosten van ziekenoppas niet in vaste vergoedingspercentages, maar enkel in maximumpercentages voorzien, kan het enkele feit dat gedurende een bepaalde periode de toepassing van dat artikel door de gemeenschapsinstellingen voor de betrokkenen bijzonder gunstig is geweest, voor hen geen verworven recht hebben doen ontstaan. Bovendien is de vermindering in de toekomst van bepaalde vergoedingen niet in strijd met het vertrouwensbeginsel, aangezien op het gebied van de vergoeding van ziektekosten een voortdurende aanpassing van de toepasselijke regels is vereist, naar gelang van de beschikbare middelen en wegens de noodzaak een financieel evenwicht te bewaren.

7. De in artikel 24 van het Statuut vermelde bijstandsplicht ziet op de verdediging van de ambtenaren door de instelling tegen het optreden van derden en niet tegen handelingen van de instelling zelf; het toezicht op deze handelingen is in andere bepalingen van het Statuut geregeld.

8. De verlangde overeenstemming tussen de middelen die in de klacht naar voren zijn gebracht, en die welke in het verzoekschrift zijn opgeworpen, heeft tot doel een minnelijke schikking van geschillen tussen ambtenaren en de administratie mogelijk te maken en te bevorderen. Daartoe is het van belang, dat deze laatste met de nodige nauwkeurigheid kennis kan nemen van de grieven of verlangens van de belanghebbende. Dat is het geval met middelen die niet uitdrukkelijk voorkomen in de klacht, maar in vroegere klachten waarnaar zij verwijst.

9. Van discriminatie is sprake, wanneer ongelijke situaties gelijk of gelijke situaties verschillend worden behandeld.

Wat de ziekteverzekering betreft, kunnen gepensioneerde ambtenaren niet worden beschouwd als een aparte categorie verzekerden die door het enkele feit dat zij uit voormalige ambtenaren bestaat, meer is blootgesteld aan het risico met kosten van ziekenoppas te worden geconfronteerd. Het gaat veelmeer om een algemeen risico, dat iedere ambtenaar, in actieve dienst of gepensionerd, loopt. Weliswaar dreigen ambtenaren op gevorderde leeftijd met hogere kosten veroorzaakt door een langdurige ziekte te worden geconfronteerd, doch men mag redelijkerwijs verwachten, dat zij tijdig passende financiële voorzorgsmaatregelen hebben genomen. Gelet op de bewoordingen van artikel 72, lid 1, van het Statuut, dat ter zake van de vergoeding slechts in maximumpercentages voorziet, was en blijft het nemen van dergelijke preventieve maatregelen immers zinvol, daar een verlaging van het vergoedingspercentage te allen tijde mogelijk is. Het verzuim om dergelijke maatregelen te nemen, kan dan ook niet onder het mom van discriminatie aan de opstellers van het Statuut noch aan die van de ziektekostenregeling van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen worden toegerekend.

10. Het evenredigheidsbeginsel verlangt, dat handelingen van de gemeenschapsinstellingen, vooral wanneer zij financiële lasten opleggen, niet verder gaan dan wat passend en noodzakelijk is ter bereiking van het beoogde doel, waarbij geldt, dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting meebrengt.

Toegepast op de bepalingen tot vaststelling van de vergoedingspercentages en-modaliteiten in het kader van de ziektekostenregeling van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen kan het, gezien de complexiteit van de problemen in verband met het behoud van het noodzakelijke financiële evenwicht van het gemeenschappelijk stelsel, naar aanleiding waarvan de gemeenschapsinstellingen een ruime beoordelingsbevoegdheid hebben, slechts tot vaststelling van de onwettigheid van maatregelen tot vermindering van de vergoedingen leiden, indien deze maatregelen in beginsel of door hun resultaat kennelijk niet-passend zijn, gelet op het besparingsdoel waardoor zij zijn ingegeven.