Når det af en gennemgang af de foreliggende omstændigheder fremgår, at den påståede »klage« ikke kan opfattes som en anfægtelse af en akt, der indeholder et klagepunkt imod »klageren«, skal skrivelsens egentlige karakter af ansøgning fastslås.

2. Det udtrykkelige afslag på en ansøgning, der finder sted efter det stiltiende afslag på den samme ansøgning, må anses for en rent bekræftende afgørelse, som ikke giver tjenestemanden, der ikke har påklaget den stiltiende afvisning inden for den fastsatte frist, mulighed for at fortsætte den administrative procedure, således at klagefristen løber på ny.

3. Kun de akter, der umiddelbart kan påvirke en bestemt retsstilling, kan anses for at indeholde et klagepunkt.

Det svar, hvorved administrationen meddeler, at en ansøgning er under behandling, har ingen retsvirkning og kan navnlig ikke forlænge de i vedtægtens artikel 90 og 91 fastsatte frister.

RETTENS KENDELSE (Tredje Afdeling)
1. oktober 1991 *

I sag T-38/91,

Dimitrios Coussios, tjenestemand ved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Bruxelles, ved advokat Jean-Noël Louis, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos Fiduciaire Myson SARL, 1, rue Glesener,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Gian Luigi Valsesia, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxem-

* Processprog: fransk.

bourg hos Roberto Hayder, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om, at Kommissionens afgørelse af 27. juli 1990 annulleres i det omfang, Kommissionen ikke herved traf de nødvendige afgørelser med henblik på sagsøgerens faktiske indplacering i stillingen som vicekontorchef for den administrative enhed VII. B.3 med ansvar for området »luftfartssikkerhed«, og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsøgeren et beløb af 100 ECU pr. dag fra den 1. december 1989,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, B. Vesterdorf, og dommerne C. Yeraris og J. Biancarelli,

justitssekretær: H. Jung,

afsagt følgende

Kendelse

Faktiske omstændigheder og retlig baggrund

1 Ved stævning, registreret på Rettens Justitskontor den 28. maj 1991, har Dimitrios Coussios anlagt sag med påstand dels om, at Kommissionens afgørelse af 27. juli 1990 annulleres i det omfang, Kommissionen herved hverken traf de nødvendige afgørelser med henblik på sagsøgerens faktiske indplacering i stillingen som vicekontorchef for den administrative enhed VII. B.3 med ansvar for området »luftfartssikkerhed« eller de nødvendige foranstaltninger for at kontrollere gennemførelsen af de afgørelser, der skulle træffes, dels om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsøgeren et beløb af 100 ECU pr. dag fra den 1. december 1989 indtil den dag, da sagsøgeren reelt kan tiltræde stillingen som vicekontorchef med ansvar for koordineringen af Eurocontrol- og ATLAS-programmerne samt for området »luftfartssikkerhed«.

2 Ved dokument, indleveret til Rettens Justitskontor den 22. juli 1991, har Kommissionen påstået sagen afvist under påberåbelse af artikel 114 i Rettens procesreglement. Sagsøgeren har fremsat bemærkninger hertil ved dokument registreret den 27. august 1991.

3 Sagsøgeren var ved afgørelse af 12. oktober 1983 blevet ansat som ekspeditionssekretær ved Generaldirektoratet for Transport, Direktoratet for »Infrastruktur, Teknologi og Transport, Statsintervention«, Afdelingen for »Fastsættelse af Infrastrukturafgifter; Transportteknologi«. Herefter blev han ved en ny afgørelse af 11. november 1983 inden for samme generaldirektorat overflyttet til Direktoratet for »Generel Målsætning og Program, Internationale og Institutionelle Forbindelser, Luft- og Søtransport«, Afdelingen for »Lufttransport«. Endelig blev sagsøgeren ved afgørelse af 30. november 1989, truffet af generaldirektøren for Generaldirektoratet for Transport, med virkning fra den 1. december 1989 udnævnt til vicekontorchef for afdeling VII. B.3 »Transportsikkerhed, Forskning og Teknologi« som særlig ansvarlig for området »luftfartssikkerhed«.

4 Sagsøgeren fandt, at denne udnævnelse ikke kunne løse den tidligere tvist mellem ham og administrationen, idet han hævder, at han ikke fik tillagt nogen konkrete opgaver, at han ikke fik adgang til at deltage i møderne mellem kontorcheferne og vicekontorcheferne, at han ikke havde nogen sekretær, og at hans kontor end ikke befandt sig i de lokaler, der var tillagt den afdeling, han skulle lede som vicekontorchef.

5 Herefter indbragte sagsøgeren den 23. februar 1990 en »klage i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 90, stk. 2« (herefter benævnt »vedtægten«) over ovennævnte afgørelse af 30. november 1989 om at udnævne ham til vicekontorchef for afdeling VII. B.3. Sagsøgeren gjorde bl.a. gældende, at »ansættelsesmyndigheden i forbindelse med den anfægtede afgørelse har truffet foranstaltninger, der gør afgørelsen uvirksom, idet den f.eks. ikke har givet ham præcise opgaver inden for det ham tildelte område, ikke har givet ham adgang til at deltage i de møder, der kunne give ham mulighed for at leve op til sit ansvar som vicekontorchef — eller i det mindste forberede ham hertil — og ikke har stillet de de nødvendige midler for at kunne udføre de nævnte opgaver til hans rådighed... Klageren skal derfor anmode Kommissionen om at træffe alle de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at han rent faktisk kan varetage den stilling som vicekontorchef, han er udnævnt til. Klageren skal yderligere anmode om erstatning for den økonomiske og ikke-

økonomiske skade, han påføres som følge af, at Kommissionen har truffet en række retsstridige afgørelser, der er behæftet med magtfordrejning og myndighedsmisbrug, samtidig med at Kommissionen herved har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og bestemmelserne i vedtægtens artikel 7 ff.«.

6 Denne »klage« blev registreret under nr. R/57/90 og besvaret af generaldirektøren for personale og administration ved følgende skrivelse af 27. juli 1990:

»Under henvisning til Deres ovennævnte skrivelse skal jeg herved meddele Dem, at Kommissionen ikke kan tage stilling til Deres klage som sådan, da der ikke foreligger en akt, der indeholder et klagepunkt imod Dem, jf. vedtægtens artikel 90.

Jeg mener imidlertid, at Deres klage kan behandles som en ansøgning om bistand i henhold til vedtægtens artikel 24, og jeg har under hensyntagen til institutionens bistandspligt over for sine tjenestemænd besluttet at imødekomme denne ansøgning.

Mine tjenestegrenes undersøgelse af Deres sag, og navnlig drøftelserne i 'fællesgruppen for klager' under mødet den 31. maj 1990, har vist, at det vil være hensigtsmæssigt at tage Deres administrative situation inden for GD VII op til fornyet overvejelse.

Der er med henblik herpå taget kontakt med Deres Generaldirektorat, og jeg skal hurtigst muligt meddele Dem resultatet heraf.«

7 Da sagsøgeren fandt, at hans situation ikke på nogen måde havde ændret sig som følge af denne »afgørelse« af 27. juli 1990, indbragte han den 26. oktober 1990 en ny »klage« over afgørelsen, som var blevet meddelt ham ved skrivelse af 27. juli 1990 fra generaldirektør Richard Hay, Generaldirektoratet for Personale og Administration, hvorefter denne under hensyntagen til institutionens bistandspligt over for sine tjenestemænd havde besluttet at imødekomme ansøgningen om bistand »som indgivet af klageren«. Denne »klage« indeholdt først en længere gen-

nemgang af de faktiske omstændigheder, de forskellige stridspunkter mellem ham og administrationen siden hans ansættelse ved Kommissionen, omstændighederne ved hans ændrede placering, problemerne vedrørende hans bedømmelse, omstændighederne i forbindelse med hans udnævnelse med virkning fra 1. december 1989 og de forskellige klageprocedurer, han tidligere havde iværksat. Herefter gjorde sagsøgeren gældende, at der var sket en tilsidesættelse dels af vedtægtens artikel 5, 7, 25 og 45, dels af bestemmelserne vedrørende vilkårene for udfærdigelse af bedømmelserne, samt at Kommissionen havde begået procedurefordrejning.

8 Som konklusion på sin »klage« anførte sagsøgeren følgende:

»Klageren gør gældende, at ansættelsesmyndigheden i forbindelse med den anfægtede afgørelse har truffet foranstaltninger, der gør afgørelsen uvirksom, idet den f.eks. ikke har givet ham præcise opgaver inden for det ham tildelte område, ikke har givet ham adgang til at deltage i de møder, der kunne give ham mulighed for at leve op til sit ansvar som vicekontorchef — eller i det mindste forberede ham hertil — og ikke har stillet de nødvendige midler for at kunne udføre de nævnte opgaver til hans rådighed... Klageren skal derfor anmode Kommissionen om — i overensstemmelse med skrivelsen af 27. juli 1990 fra generaldirektør for personale og administration Richard Hay — at træffe alle de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at han rent faktisk kan varetage den stilling som vicekontorchef, han er udnævnt til«.

Kommissionen besvarede ikke denne »klage«.

9 Herefter meddelte generaldirektør E. Peña, Generaldirektoratet for Transport, ved en skrivelse af 18. januar 1991 de to berørte direktører i GD VII, at alle interne og eksterne dokumenter vedrørende Eurocontrol- og ATLAS-programmerne med henblik på den kommende reorganisering af GD VII, hvorunder der ville ske en ændring af de forskellige stillinger og besættelsen heraf, skulle koordineres af Dimitrios Coussios for at undgå dobbeltarbejde og sikre en konsekvent behandling. Med henblik herpå skulle al korrespondance vedrørende disse programmer tilstilles Coussios i det omfang, han havde fået pålagt at følge sagen op. Denne skrivelse blev bekræftet ved en ny skrivelse fra generaldirektøren af 31. januar 1991, hvorefter al post skulle afleveres til Coussios, og ved endnu en skrivelse fra generaldirektøren af 20. februar 1991 til Coussios, ifølge hvilken denne dels ville få stillet en

sekretær til rådighed, for at han fuldt ud kunne varetage sine opgaver som vicekontorchef, dels ville få tildelt et nyt kontor lige i nærheden af kontorchefen for VII. B.3. Disse foranstaltninger blev endelig bekræftet ved en skrivelse af 20. februar 1991 fra generaldirektøren til kontorchefen for VII. B.3, Egidio Leonardi.

10 Sagsøgeren fandt imidlertid, at der trods disse foranstaltninger ikke var sket nogen ændring i hans situation inden for Generaldirektoratet for Transport, og at han ikke var i stand til at udføre sine opgaver.

Retsforhandlinger og påstande

11 Herefter anlagde Dimitrios Coussios denne sag, der er registreret på Rettens Justitskontor den 28. maj 1991. Ved begæring, der er registreret på Rettens Justitskontor den 22. juli 1991, har Kommissionen påstået sagen afvist, jf. artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement. Sagsøgeren har ved dokument, indleveret til Rettens Justitskontor den 27. august 1991, fremsat sine bemærkninger hertil.

12 Til støtte for sin begæring om, at sagen afvises, har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

— Begæringen om, at sagen afvises, fremmes, uden at der tages stilling til sagens realitet.

— Sagen afvises.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sine egne omkostninger, jf. procesreglementets artikel 87, stk. 2, og artikel 88.

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstand:

— Begæringen om, at sagen afvises, tages ikke til følge, og der fastsættes en frist, inden for hvilken Kommissionen skal indgive svarskrift.

13 Ifølge procesreglementets artikel 114, stk. 3, forhandles der mundtligt om begæringen, medmindre Retten bestemmer andet. Retten (Tredje Afdeling) finder, at sagen er tilstrækkelig oplyst, og at der ikke er anledning til at indlede mundtlig forhandling.

Formaliteten

14 Kommissionen har gjort gældende, at ovennævnte skrivelse af 27. juli 1990 fra generaldirektøren for personale og administration havde et dobbelt formål. Dels afviste generaldirektøren sagsøgerens klage af 23. februar 1990. Da sagsøgeren ikke har anlagt sag inden for tre måneder efter denne afvisning af hans klage, men først ti måneder senere, er det helt klart, at sagen ikke er rettidigt anlagt. Dels opfattede generaldirektøren ifølge skrivelsen yderligere sagsøgerens »klage« som en »ansøgning« i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 1, og meddelte sagsøgeren, at hans administrative situation på grundlag af denne ansøgning ville blive taget op til »fornyet overvejelse«, at der var »taget kontakt« med sagsøgerens generaldirektorat, og at resultatet ville blive ham medddelt hurtigst muligt. En sådan skrivelse kan under ingen omstændigheder anses for en endelig afgørelse, der indeholder et klagepunkt, dvs. en afgørelse, der kan gøres til genstand for klage eller søgsmål.

15 Kommissionen har tilføjet, at den i besvarelse af ansøgningen af 23. februar 1990 hverken inden for fristen på fire måneder eller senere traf nogen endelig afgørelse, der indeholder et klagepunkt imod sagsøgeren. Denne burde derfor inden for den i vedtægten foreskrevne frist på tre måneder have indbragt en klage over den stiltiende afvisning, der var en følge af Kommissionens manglende besvarelse. Klagen blev imidlertid først indgivet fire måneder efter den stiltiende afvisning, nemlig den 26. oktober 1990, hvorfor den ikke kan anses for rettidigt indgivet. Følgelig må sagen nødvendigvis afvises.

16 Kommissionen har videre anført, at skrivelsen af 27. juli 1990, hvori det blot meddeles, at sagsøgerens administrative situation vil blive taget op til »fornyet overvejelse«, nemlig under ingen omstændigheder kan anses for at have afbrudt den frist på tre måneder, som sagsøgeren rådede over til at indbringe den stiltiende afvisning for Retten. Kommissionen har her henvist til Domstolens domme af 17. februar 1972 (sag 40/71, Richez-Parise mod Kommissionen, Sml. 1972, s. 29) og 21. maj 1981 (sag 156/80, Morbelli mod Kommissionen, Sml. s. 1357). Det forhold, at generaldirektøren ved skrivelsen af 27. juli 1990 imødekom sagsøgerens ansøgning, er uden betydning for en sådan konklusion, idet en afgørelse, som er truffet af institutionen efter fristens udløb, og som helt eller delvis imødekommer afsenderens klage eller ansøgning, ikke i sig selv er en akt, der kan gøres til genstand for et søgsmål. Kommissionen har her henvist til Domstolens dom af 28. maj 1980 (forenede sager 33/79 og 75/79, Kuhner mod Kommissionen, Sml. s. 1677). Det ville kun forholde sig anderledes, hvis denne afgørelse i sig selv er en akt, der kan anfægtes. Det er imidlertid ikke tilfældet her, idet skrivelsen af 27. juli 1990 hverken udgør en akt, der indeholder et klagepunkt, eller en endelig afgørelse.

17 Kommissionen har præciseret, at skrivelsen af 27. juli 1990 ikke er en akt, der indeholder et klagepunkt, da den ikke umiddelbart kan påvirke en bestemt retsstilling i negativ retning (Domstolens dom af 11.7.1974, Reinarz mod Kommissionen, forenede sager 177/73 og 5/74, Sml. s. 819). Domstolen har imidlertid i dom af 10. december 1969 (sag 32/68, Grasselli mod Kommissionen, Sml. s. 141) fastslået, at en simpel meddelelse, der hverken har til formål at fastsætte sagsøgerens rettigheder på grundlag af en bestemt retsstilling eller at binde ansættelsesmyndigheden, ikke kan anses for en akt, der indeholder et klagepunkt, for så vidt angår fastsættelsen af sådanne rettigheder for fremtiden. I det foreliggende tilfælde forpligtede den omtvistede skrivelse kun administrationen — ifølge dennes generelle bistandspligt — til at tage sagsøgerens administrative situation op til »fornyet overvejelse«.

18 Med hensyn til aktens reelle karakter, der er en afgørende betingelse for at kunne anlægge sag, har Kommissionen anført, at skrivelsen af 27. juli 1990 i den foreliggende sag ikke udgør en afgørelse, men en simpel midlertidig besvarelse, der ikke i sig selv har nogen retsvirkning, og som alene indeholder en meddelelse om opfyldelsen af en i vedtægten foreskrevet forpligtelse. Kommissionen har her henvist til Domstolens dom af 14. april 1970 (sag 24/69, Nebe mod Kommissionen, Sml. s. 33) og til ovennævnte dom af 17. februar 1972 i sagen Richez-Parise mod Kommissionen. Alene en endelig stillingtagen fra den kompetente administrative myndighed får imidlertid de i vedtægten fastsatte frister til at løbe, jf. Domstolens

domme af 11. juli 1974 (sag 53/72, Guillot mod Kommissionen, Sml. s. 791) og af 14. juli 1981 (sag 145/80, Mascetti mod Kommissionen, Sml. s. 1975). I dommen af 10. juli 1987 (sag 7/86, Vincent mod Parlamentet, Sml. s. 2473) fastslog Domstolen i øvrigt udtrykkeligt, at et forsinket svar fra institutionen, som alene bebudede en række foranstaltninger med henblik på fornyet prøvelse af sagsøgerens sag, ikke imødekom de krav, sagsøgeren havde rejst i sin klage, og sagsøgeren burde således have anlagt sag til prøvelse af den tidligere stiltiende afvisning.

19 Over for Kommissionens afvisningspåstand har sagsøgeren anført, at han ud fra principperne om god tro, god forvaltningsskik og beskyttelse af den berettigede forventning med rette kunne have fået den opfattelse, at administrationen i god tro havde meddelt, at den ikke kunne imødekomme hans klage som sådan, da der ikke forelå en akt, der indeholdt et klagepunkt imod ham, jf. vedtægtens artikel 90. Administrationen ville derimod under hensyntagen til sin pligt til god forvaltning og beslutningen om at imødekomme sagsøgerens klage, som den betegnede og behandlede som en ansøgning, træffe de nødvendige foranstaltninger, for at han kunne varetage sin stilling. I overensstemmelse med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning havde den kompetente myndighed endelig rent faktisk taget sagen op med sagsøgerens generaldirektorat med henblik på at bringe den administrative situation, som sagsøgeren fandt ulovlig, til ophør.

20 Sagsøgeren har tilføjet, at generaldirektøren for personale og administration ved skrivelsen af 27. juli 1990 oplyste ham om sin beslutning om at imødekomme sagsøgerens »ansøgning«, og at behandlingen heraf, når henses til selve ordlyden af »klagen«, der af administrationen behandles som en »ansøgning«, udelukkende kunne føre til foranstaltninger, som ville gøre det muligt for sagsøgeren rent faktisk at bestride den stilling som vicekontorchef, han var blevet udnævnt til. Herved traf generaldirektøren for personale og administration i realiteten en afgørelse, der direkte vedrørte sagsøgerens retsstilling, da den i første omgang indebar en fornyet overvejelse af sagsøgerens administrative situation inden for GD VII og senere en ændring af denne situation. Da sagsøgeren udfærdigede sin klage af 26. oktober 1990, dvs. inden tre måneder efter vedtagelsen af den positive afgørelse af 27. juli 1990, måtte han nødvendigvis konstatere, at administrationen trods hans henvendelser ikke havde meddelt ham de foranstaltninger, der var truffet med henblik på at bringe den påståede ulovlige situation, han fortsat befandt sig i inden for GD VII, til ophør. Klagen af 26. oktober 1990 var således rettet mod Kommissionens afgørelse, men selv om denne anerkendte, at hans »ansøgning« var begrundet, traf den ikke de nødvendige foranstaltninger for at bringe hans administrative situa-

tion, der var anset for ulovlig, til ophør. At Kommissionen ikke traf de nødvendige foranstaltninger, må utvivlsomt anses for en »akt«, der indeholder et klagepunkt imod sagsøgeren, som i første omgang kan gøres til genstand for en klage, jf. vedtægtens artikel 90, stk. 2, og dernæst kan indbringes for Retten.

21 Sagsøgeren har endelig tilføjet, at han ved sin skrivelse af 23. februar 1990 inden for den fastsatte frist anfægtede den afgørelse, hvorved han blev udnævnt til vicekontorchef, idet denne afgørelse ikke var ledsaget af de foranstaltninger, der var nødvendige, for at han effektivt kunne bestride sin nye stilling. Denne undladelse fra ansættelsesmyndighedens side er særlig grov, for så vidt som den anfægtede afgørelse kun blev truffet af Kommissionen med det ene formål at få fastslået, at den første sag, der blev anlagt ved Fællesskabets retsinstans, var »genstandsløs«, og herved opnå, at sagen hæves. Det er uholdbart, at Kommissionen nu hævder, at den anfægtede afgørelse ikke indeholder et klagepunkt, navnlig når henses til, at de ansvarlige i sagsøgerens direktorat — efter at sagsøgeren havde modtaget skrivelsen af 27. juli 1990 — formelt havde afgivet løfte om, at hans situation hurtigst muligt ville blive afhjulpet i forbindelse med reorganiseringen af generaldirektoratet. Således udgør udtrykket »imødekomme [sagsøgerens] ansøgning« i skrivelsen af 27. juli 1990 en endelig afgørelse og ikke blot, som hævdet af Kommissionen, en midlertidig afgørelse.

22 Stillet over for ovennævnte faktiske omstændigheder og de modstridende argumenter, der er gennemgået ovenfor, finder Retten det hensigtsmæssigt først at minde om opbygningen af den administrative procedure i henhold til vedtægtens artikel 90 og 91 for herefter at gennemgå og i retlig henseende bestemme dels sagsøgerens forskellige skrivelser, som han har fremsendt under betegnelsen »klage«, dels Kommissionens svar og, endelig, på grundlag heraf afgøre, om sagen kan antages til realitetsbehandling.

23 I henhold til vedtægtens artikel 90 og 91 kan et søgsmål, der af en tjenestemand rejses mod den institution, som han er tilknyttet, som det fremgår dels af selve ordlyden af disse bestemmelser, dels af Domstolens kendelse af 4. juni 1987 (sag 16/86, GP mod ØSU, Sml. s. 2409), for det første alene antages til realitetsbe-

handling, såfremt den forudgående administrative procedure, der foreskrives i disse artikler, er gennemført forskriftsmæssigt. I tilfælde af, at tjenestemanden vil opnå, at ansættelsesmyndigheden træffer en afgørelse i forhold til ham, skal den administrative procedure indledes med, at tjenestemanden over for ansættelsesmyndigheden fremsætter anmodning om, at denne træffer den ønskede afgørelse, jf. vedtægtens artikel 90, stk. 1. Først når der er meddelt afslag på en sådan anmodning — i mangel af et svar fra administrationen anses afslaget at foreligge, når der er forløbet fire måneder — kan tjenestemanden inden for en ny frist på tre måneder indgive en klage til ansættelsesmyndigheden, jf. artikel 90, stk. 2. Når ansættelsesmyndigheden derimod har truffet en afgørelse, og denne udgør en for tjenestemanden negativ akt, er det klart, at en ansøgning i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 1, ikke har mening, og at tjenestemanden derfor skal anvende klageproceduren i artikel 90, stk. 2, når han vil opnå annullation, ændring eller tilbagekaldelse af den for ham negative afgørelse (se i denne retning Rettens kendelse af 7.6.1991, sag T-14/91, Weyrich mod Kommissionen, Sml. II, s. 235).

24 Det bemærkes yderligere, at ifølge fast retspraksis kan enhver tjenestemand i medfør af vedtægtens artikel 90, stk. 1, anmode ansættelsesmyndigheden om at træffe en beslutning for sit vedkommende. Det indebærer dog ikke, at tjenestemanden kan tilsidesætte den procedure og de frister, der i vedtægtens artikel 90 og 91 er fastsat for ansøgningen, klagen og søgsmålet. Fristerne, som er indført af klarheds- og retssikkerhedshensyn, er bindende og kan ikke fraviges (jf. navnlig Domstolens domme af 13.11.1986, sag 232/85, Becker mod Kommissionen, Sml. s. 3401, og af 14.6.1988, sag 161/87, Muysers m.fl. mod Revisionsretten, Sml. s. 3037, samt Rettens dom af 7.2.1991, sag T-58/89, Williams mod Revisionsretten, Sml. II, s. 77, og Rettens ovennævnte kendelse af 7.6.1991, Weyrich mod Kommissionen).

25 Det påhviler således for det andet Retten at tage stilling til den retlige kvalifikation af sagsøgerens ovennævnte skrivelser af 23. februar 1990 og 26. oktober 1990 til Kommissionen samt af Kommissionens svar af 27. juli 1990. Som fastslået af Retten i dommen af 20. marts 1991 (sag T-1/90, Pérez-Mínguez Casariego mod Kommissionen, Sml. II, s. 143) kan parterne ikke selv bestemme, om en skrivelse fra sagsøgeren skal betegnes som »ansøgning« eller »klage«, idet Retten alene kan vurdere den retlige kvalifikation af skrivelsen.

26 Retten skal derfor først tage stilling til den retlige kvalifikation af sagsøgerens skrivelse af 23. juni 1990 til ansættelsesmyndigheden, der af sagsøgeren var betegnet som »klage indgivet i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2«. Sagsøgeren anfører indledningsvis i skrivelsen, at »klagen« er rettet mod afgørelsen af 30. november 1989 med virkning fra 1. december 1989, hvorved generaldirektøren for transport udnævnte ham til vicekontorchef for VII. B.3, idet han navnlig skulle være ansvarlig for området »luftfartssikkerhed«. Det fremgår klart, at denne afgørelse ikke i sig selv indeholdt noget klagepunkt imod sagsøgeren, da denne, som det fremgår af stævningen, ved skrivelse af 4. august 1989 i forbindelse med sin tidligere indplacering over for sin generaldirektør havde givet udtryk for »overraskelse over at være blevet placeret i en stilling, der ikke henhører under lufttransport, således som det var stillet ham i udsigt«. Sagsøgeren har i øvrigt selv tilføjet, at afgørelsen af 30. november 1989 om at udnævne ham til vicekontorchef for VII. B.3 med ansvar for området »luftfartssikkerhed« »burde have bragt den tvist«, der længe havde eksisteret mellem ham og administrationen, til ophør.

27 Det fremgår i øvrigt af sagsøgerens skrivelse af 23. februar 1990, af stævningen samt af sagens øvrige dokumenter, at sagsøgeren ikke havde til hensigt at kritisere denne afgørelse, men alene de foranstaltninger, der senere blev truffet til gennemførelse af afgørelsen, og som ikke gjorde det muligt for ham fuldt ud at udføre sine opgaver som vicekontorchef eller sikre, at området »luftfartssikkerhed« blev fulgt op. Således konkluderede sagsøgeren i sin skrivelse af 23. februar 1990, at han gør gældende, »at ansættelsesmyndigheden i forbindelse med den anfægtede afgørelse har truffet foranstaltninger, der gør afgørelsen uvirksom, idet den f.eks. ikke har givet ham præcise opgaver inden for det ham tildelte område, ikke har givet ham adgang til at deltage i de møder, der kunne give ham mulighed for at leve op til sit ansvar som vicekontorchef — eller i det mindste forberede ham hertil — og ikke har stillet de nødvendige midler for at kunne udføre de nævnte opgaver til hans rådighed...«. Som bevis for, at ovennævnte afgørelse af 30. november 1989 ikke kunne anses for en bebyrdende retsakt, er det tilstrækkeligt at nævne, at sagsøgeren i slutningen af sin skrivelse af 23. februar 1990 udtrykte sig således: »Klageren skal derfor anmode Kommissionen om at træffe alle de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at han rent faktisk kan varetage den stilling som vicekontorchef, han er udnævnt til. Klageren skal yderligere anmode om erstatning for den økonomiske og ikke-økonomiske skade, han påføres...«

Det fremgår af ovenstående, at skrivelsen af 23. februar 1990 i virkeligheden udgjorde en ansøgning i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 1, selv om sagsøgeren havde betegnet den som »klage«.

28 Når henses til ovenstående gennemgang af vedtægtens artikel 90, stk. 1, er det i det foreliggende tilfælde ubestridt, at ansøgningen af 23. februar 1990 som følge af den kompetente myndigheds tavshed stiltiende blev afslået den 23. juni 1990. I følge vedtægtens artikel 90, stk. 2, havde sagsøgeren herefter en frist på tre måneder til at indbringe en klage over dette stiltiende afslag. Det er ligeledes ubestridt, at sagsøgeren ikke inden fristens udløb, den 23. september, indbragte en klage. Heraf fremgår, at ansøgningen af 23. februar 1990 ikke kan danne grundlag for den foreliggende sag.

29 Herefter skal Retten tage stilling til den retlige kvalifikation og rækkevidden af Kommissionens skrivelse til sagsøgeren af 27. juli 1990, dvs. efter den stiltiende afvisning, samt til dens eventuelle betydning for procedurens forløb. I første afsnit meddeler Kommissionen sagsøgeren, at den ikke kan imødekomme hans »klage« som sådan, da der ikke foreligger nogen akt, der indeholder et klagepunkt imod ham, jf. vedtægtens artikel 90. Som allerede nævnt var det med rette, at Kommissionen meddelte sagsøgeren, at hans »klage« ikke kunne imødekommes, da der ikke forelå en bebyrdende afgørelse. Ikke desto mindre udgør skrivelsen et udtrykkeligt afslag på ansøgningen af 23. februar 1990, for så vidt som sagsøgeren havde betegnet den som »klage«, og denne udtrykkelige afvisning, der blot bekræftede den tidligere stiltiende afvisning, kan ikke bevirke, at de for den administrative procedure fastsatte frister igen begynder at løbe til fordel for sagsøgeren. Vedtægtens artikel 91, stk. 3, sidste led, bestemmer ganske vist, at »når der imidlertid på en stiltiende afvisning inden for klagefristen følger en udtrykkelig afvisning af en klage, løber klagefristen på ny«, men bestemmelsen, der skal fortolkes restriktivt, da den vedrører betingelserne for beregningen af klage- og søgsmålsfrister, finder ikke anvendelse i ansøgningsfasen, inden der er indgivet en klage. Heraf følger, at det udtrykkelige afslag på en ansøgning, der finder sted efter det stiltiende afslag på den samme ansøgning, må anses for en rent bekræftende afgørelse, som ikke giver den pågældende tjenestemand mulighed for at fortsætte den administrative procedure.

30 Med hensyn til sidste del af Kommissionens skrivelse af 27. juli 1990 til sagsøgeren må den for det første betragtes som en beslutning om at behandle sagsøgerens »klage« som en ansøgning, for det andet som en beslutning om at imødekomme denne ansøgning og for det tredje som et henholdende svar, idet de nødvendige afgørelser og foranstaltninger ville blive truffet, efter at sagsøgerens administrative situation var taget op til fornyet overvejelse. For det første fandt Kommissionen nemlig, at sagsøgerens skrivelse af 23. februar 1990 kunne imødekommes som en ansøgning om bistand i henhold til vedtægtens artikel 24. For det andet præciserede generaldirektøren for personale og administration over for sagsøgeren, at klagen »kan behandles som en ansøgning om bistand i henhold til vedtægtens artikel 24, og jeg har under hensyntagen til institutionens bistandspligt over for sine tjenestemænd besluttet at imødekomme denne ansøgning«. For det tredje får sagsøgeren meddelelse om, at hans administrative situation inden for GD VII tages op til fornyet overvejelse, og at resultatet heraf snarest vil blive meddelt ham.

31 Selv om det er klart, at denne del af Kommissionens skrivelse af 27. juli 1990 til en vis grad må anses for en afgørelse, idet generaldirektøren for personale og administration præciserer, at han har »besluttet« at imødekomme ansøgningen om bistand i henhold til vedtægtens artikel 24, kan en sådan stillingtagen imidlertid under ingen omstændigheder betragtes som bebyrdende for sagsøgeren, dels fordi det netop anføres, at det er blevet besluttet at imødekomme hans ansøgning, dels fordi det fremgår af afgørelsen, at hans administrative situation vil blive taget op til fornyet overvejelse. Ifølge fast retspraksis er det imidlertid kun de akter, der umiddelbart kan påvirke en bestemt retsstilling, der kan anses for at indeholde et klagepunkt (Domstolens ovennævnte dom af 10.12.1969, Grasselli mod Kommissionen). Det gælder ligeledes ifølge fast retspraksis, at det svar, hvorved administrationen meddeler, at en ansøgning er under behandling, ikke udgør en afgørelse. Et sådant svar har ingen retsvirkning og kan navnlig ikke forlænge de i vedtægtens artikel 90 og 91 fastsatte frister (Domstolens ovennævnte domme af 14.4.1970, sag 24/69, Nebe mod Kommissionen, af 17.2.1972, sag 40/71, Richez-Parise mod Kommissionen, og af 10.6.1987, sag 7/86, Vincent mod Parlamentet).

32 Endelig fremgår det af Domstolens kendelse af 16. juni 1988 (sag 371/87, Progoulis mod Kommissionen, Sml. s. 3081), at når der stiltiende er blevet givet afslag

på en ansøgning fra en tjenestemand til ansættelsesmyndigheden, kan en senere afgørelse fra denne myndighed, hvorved ansøgningen i det væsentlige imødekommes, ikke anses for en bebyrdende afgørelse, der er uafhængig af den stiltiende afvisning.

33 Det kan herefter fastslås, at sagsøgeren, da der forelå et stiltiende afslag på hans ansøgning, var forpligtet til, inden for en frist af tre måneder, at indgive en klage i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2. Da dette ikke skete, kan han under ingen omstændigheder gøre gældende, at Kommissionens skrivelse af 27. juli 1990, som den netop er blevet analyseret, havde nogen retsvirkning i forhold til ham. Det er nemlig en betingelse for at anlægge sag til prøvelse af en af ansættelsesmyndigheden truffet bebyrdende afgørelse, at der først er indgivet en administrativ klage, som er blevet udtrykkeligt eller stiltiende afvist. Såfremt der anlægges sag, før den administrative procedure er afsluttet, må sagen derfor afvises i henhold til vedtægtens artikel 91, stk. 2, som værende for tidligt anlagt (Rettens dom af 20.6.1990, forenede sager T-47/89 og T-82/89, Marcato mod Kommissionen, Sml. II, s. 231).

34 Med hensyn til sagsøgerens skrivelse af 26. oktober 1990 til Kommissionen, af sagsøgeren betegnet som »klage indgivet i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2«, må skrivelsen behandles som en ansøgning, jf. vedtægtens artikel 90, stk. 1. Selv om sagsøgeren indledningsvis i sin skrivelse præciserer, at hans »klage« vedrører »den afgørelse, der var indeholdt i skrivelsen af 27. juli 1990 fra generaldirektør for personale og administration Richard Hay, der meddelte ham, at han ud fra institutionens bistandspligt i forhold til dens tjenestemænd havde besluttet at imødekomme ansøgningen om bistand som indgivet af klageren«. Sagsøgerens skrivelse er praktisk talt identisk med ovennævnte skrivelse af 23. februar 1990, og sagsøgeren slutter brevet ved at præcisere, at »klageren gør gældende, at ansættelsesmyndigheden i forbindelse med den anfægtede afgørelse har truffet foranstaltninger, der gør afgørelsen uvirksom, idet den f.eks. ikke har givet ham præcise opgaver inden for det ham tildelte område, ikke har givet ham adgang til at deltage i de møder, der kunne give ham mulighed for at leve op til sit ansvar som vicekontorchef — eller i det mindste forberede ham hertil — og ikke har stillet de nødvendige midler for at kunne udføre de nævnte opgaver til hans rådighed... Klageren skal derfor anmode Kommissionen om — i overensstemmelse med skrivelsen

af 27. juli 1990 fra generaldirektør for personale og administration Richard Hay — at træffe alle de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at han rent faktisk kan varetage den stilling som vicekontorchef, han er udnævnt til«.

35 Det fremgår klart af en gennemgang af denne ansøgning, at den ikke vedrører Kommissionens stillingtagen af 27. juli 1990, men at sagsøgeren derimod anmoder Kommissionen om at træffe alle de afgørelser og foranstaltninger, der er egnede til at sikre, at sagsøgeren rent faktisk kan udføre sine opgaver på passende vilkår. En sådan skrivelse kan kun betegnes som en ansøgning i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 1. Ansøgningen kunne i øvrigt udmærket imødekommes, idet der i henhold til fast retspraksis ikke er fastsat nogen frist for indbringelsen af en ansøgning i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 1. Det kan ikke komme en tjenestemand til skade, at han har indgivet en ny identisk ansøgning til ansættelsesmyndigheden, selv om Fællesskabets retsinstans tidligere har afvist en sag med samme genstand, men alene med den begrundelse, at der ikke var gået nogen administrativ sagsbehandling forud herfor, således at klageadgangen efter tjenestemandsvedtægten fortsat står åben under forudsætning af, at betingelserne herfor overholdes (Domstolens dom af 21.5.1981, sag 29/80, Reinarz mod Kommissionen, Sml. s. 1311).

36 Som følge af administrationens tavshed blev ansøgningen imidlertid stiltiende afslået den 27. februar 1991. Det påhvilede derfor sagsøgeren at indgive en klage over denne stiltiende afvisning inden for den i vedtægtens artikel 90, stk. 2, fastsatte frist på tre måneder. Da dette ikke skete, må sagen, der er registreret på Rettens Justitskontor den 28. maj 1991, af ovennævnte grunde afvises, da der ikke først var gennemført en fuldstændig og forskriftsmæssig administrativ procedure (Rettens ovennævnte dom af 10.6.1990, Marcato mod Kommissionen).

Sagens omkostninger

37 I henhold til artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 88 bærer institutionerne imidlertid selv deres egne omkostninger i tvister mellem Fællesskaberne og deres ansatte.

Af disse grunde

bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling)

1) Sagen afvises.

2) Hver part bærer sine omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 1. oktober 1991.

H. Jung
Justitssekretær

B. Vesterdorf
Afdelingsformand