HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste Kamer),

rechtdoende, verstaat:

1. **Het beroep wordt verworpen;**

2. **Elk der partijen zal de aan haar zijde gevallen kosten hebben te dragen.**

Donner O'Keeffe Bosco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op vijfentwintig november negentienhonderdzesenzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President van de Eerste Kamer

A. M. Donner

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 11 NOVEMBER 1976 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In de onderhavige zaak gaat het om een beoordelingsrapport dat overeenkomstig artikel 43 Ambtenarenstatuut van verzoeker werd opgesteld.

Dit rapport over de „bekwaamheid, prestaties en gedrag in de dienst" heeft betrekking op de jaren 1973 en 1974 en werd ingevolge genoemd artikel 43 aan verzoeker ter kennis gebracht. Daar hij het met dit rapport niet eens was, voorzag hij het d.d. 5 maart 1975 van opmerkingen, waarin hij zich verbaasd betoonde dat zijn „bekwaamheid" en „prestaties" slechts als „zeer goed" waren beoordeeld, terwijl hij in twee vorige rapporten daarvoor de beoordeling „uitstekend" had gekregen. Bovendien miste hij in de algemene beoordeling opmerkingen over zijn „bevorderbaarheid", welke in twee vroegere rapporten wel waren opgenomen. Hij vond dit des te merkwaardiger, omdat hij tijdens de verslagperiode ongeveer acht maanden ad interim als afdelingshoofd was opgetreden.

Op deze opmerkingen reageerde verzoekers directeur-generaal met een nota van 12 maart 1975. Daarin gaf deze onder meer te kennen dat de directeuren-generaal ter harmonisatie van de beoordelingen hadden afgesproken het iudicium „uitmuntend" alleen nog voor uit-

1 — Vertaald uit het Duits.

zonderlijke prestaties toe te kennen; hij zag derhalve geen aanleiding om de beoordeling te wijzigen. Bij brief van 21 maart 1975 werd verzoeker in de gelegenheid gesteld hierop te antwoorden, hetgeen hij inderdaad bij brief van 16 april 1975 deed met de opmerking dat het rapport niets vermeldde over zijn optreden van 15 september 1973 tot 20 mei 1974 als afdelingshoofd van het commissie-secretariaat voor milieubeheer en volksgezondheid. Tevens gaf hij nogmaals te kennen dat in tegenstelling tot vorige rapporten niets was gezegd over zijn bevorderbaarheid. Indien dit betekende dat hij niet meer bevorderbaar werd geacht, dan had dat zijns inziens ingevolge de richtlijn van het Bureau van het Parlement van 21 december 1966 moeten worden gemotiveerd.

Aangezien verzoekers wens om de beoordeling overeenkomstig zijn opmerkingen te wijzigen, niet werd ingewilligd, diende hij op 17 juni 1975 een formele klacht in bij het tot aanstelling bevoegde gezag. Hij verzocht zijn bekwaamheid en prestaties als „uitstekend" aan te merken en in de algemene beoordeling melding te maken van zijn bevorderbaarheid. Bovendien wenste hij te zien aangetekend dat hij in het reeds genoemde tijdvak de functie van afdelingshoofd had waargenomen. Ten slotte drong hij erop aan om de richtsnoeren van arrest 35-62 en 16-63 (arrest van 5. 12. 1963, Leroy t. Hoge Autoriteit der EGKS, Jurispr. 1963, blz. 415) uit zijn rapport weg te laten, daar „moet worden aangenomen dat met name de vermelding dat het Hof niet kan controleren of het oordeel van de administratie over de geschiktheid van een ambtenaar juist is, slechts dient ter intimidatie van verzoeker".

De voorzitter van het Europese Parlement gaf in zijn beslissing van 21 oktober 1975 allereerst te kennen dat de klacht niet-ontvankelijk was wegens termijnoverschrijding, omdat het rapport verzoeker uiterlijk 5 maart 1975 ter kennis was gebracht, en voorts dat aan de klacht reeds deels was voldaan in zoverre dat genoemde richtsnoeren uit het rapport waren geschrapt en naderhand alsnog daarin melding was gemaakt van verzoekers tijdelijk optreden als afdelingshoofd. Overigens werd de klacht ongegrond geacht, daar op de waardeoordelen in het rapport niets viel aan te merken en men geen aanspraak kan maken op vermelding van de bevorderbaarheid.

Verzoeker stelde daarop d.d. 16 december 1975 beroep in bij het Hof met als conclusie

— nietigverklaring van het besluit tot afwijzing van zijn klacht;
— nietigverklaring van zijn beoordelingsrapport over 1973-1974 met verwijdering hiervan uit zijn persoonsdossier;
— veroordeling van het Parlement tot betaling van schadevergoeding ad één Luxemburgse frank.

I — Bij de beoordeling van deze zaak zullen wij ten eerste de ontvankelijkheidsbezwaren van het Parlement hebben te bezien.

1. Het Parlement meent om te beginnen dat rapporten ex artikel 43 Ambtenarenstatuut geen voor beroep vatbare handelingen zijn. Blijkens artikel 90, lid 2, Statuut zouden als bezwarende maatregelen, voorzover het geen geval van nalaten betreft, alleen besluiten kunnen worden beschouwd, terwijl ingevolge het arrest in de zaken 177-73 en 5-74 (arrest van 11 juli 1974, Reinarz t. de Commissie, Jurispr. 1974, blz. 819) slechts als bezwarend zijn aan te merken de handelingen „die voor een bepaalde rechtspositie rechtstreekse gevolgen hebben". Voorts, aldus het Parlement, bepaalt het Statuut uitdrukkelijk dat de ambtenaren in hun beoordelingsrapporten opmerkingen kunnen maken; hiermee zouden hun klachtmogelijkheden zijn uitgeput. Ten slotte zou een klacht alleen op haar rechtmatigheid kunnen worden getoetst; het Hof heeft ten deze geen volledige rechtsmacht: bij terugverwijzing van de zaak naar de administratie zou deze vrij

blijven in haar oordeel over de prestaties van de ambtenaar.

Mijnerzijds wil ik hier allereerst opmerken dat de beoordelingsrapporten ex artikel 43 Statuut van zeer veel belang zijn voor de carrière van de ambtenaar. Immers, ingevolge artikel 45 worden voor bevorderingen de beoordelingsrapporten onderling vergeleken. Ook hebben wij hier herhaaldelijk kunnen constateren dat deze rapporten zwaar wegen bij vergelijkende onderzoeken. Het is dan ook aannemelijk dat onjuiste rapporten de rechtspositie van ambtenaren kunnen beïnvloeden en dat het voor hen van belang is die rapporten door het Hof te kunnen laten controleren. De mogelijkheid krachtens artikel 43 Statuut om in de rapporten opmerkingen te maken, wil ten deze niets zeggen, omdat een eventueel onjuiste beoordeling hierna niet altijd zal worden teruggenomen en men aan de opmerkingen van de betrokkene zelf vaak niet zoveel waarde zal hechten.

Ook lijkt het mij hier van belang dat dit soort beoordelingen volgens de rechtsopvatting in diverse Lid-Staten — de toestand in alle landen heb ik niet nagegaan — wel tot de beroepbare rechtshandelingen wordt gerekend. Dit geldt voor het Duitse recht, zoals blijkt uit het „Kommentar zum Bundesbeamtengesetz" van Plog-Wiedow en de aldaar — „Anmerkung 17 zu § 172" — genoemde uitspraken van het Bundesverwaltungsgericht. In het Franse recht geldt thans hetzelfde (de rechtspraak was aanvankelijk contra): zie Plantey, „Traité pratique de la fonction publique", 3e druk, deel 2, nrs. 2311, 2312, en de daar vermelde jurisprudentie van de Conseil d'État. Uiteraard gaat het daarbij niet om een algehele toetsing en een volledige rechtsmacht. Wel kunnen in rechte bepaalde onjuistheden worden aangewezen — zoals procedurefouten, feitelijke onjuistheden, kennelijke hiaten of tegenstrijdigheden — met als gevolg de nietigverklaring van de beoordeling die vervolgens door de administratie opnieuw en correct moet worden opgesteld.

Ik meen derhalve dat de term „besluit" in artikel 90, lid 2, Ambtenarenstatuut niet in strikt technische zin moet worden opgevat en dat ter wille van een passende rechtsbescherming der gemeenschapsambtenaren, welke niet kan worden verondersteld achter te blijven bij de nationale norm, ook rapporten ex artikel 43 Statuut tot de aantastbare handelingen moeten worden gerekend. Anders zou men immers over onjuistheden alleen nog kunnen klagen in procedures tegen handelingen waarbij die rapporten een rol hebben gespeeld. Dit zou echter belangrijke personeelsbesluiten kunnen ophouden, hetgeen allerminst bevorderlijk is voor een behoorlijk personeelsbeheer.

Het eerste ontvankelijkheidsbezwaar is derhalve ongegrond.

2. Het Parlement stelt in de tweede plaats dat verzoeker zijn administratieve klacht niet binnen de in artikel 90 Statuut voorgeschreven termijn van drie maanden heeft ingediend. Men zou hier moeten uitgaan van de kennisgeving van het rapport aan de betrokkene, dat wil zeggen uiterlijk 5 maart 1975, de datum van ondertekening door verzoeker. De datum van de slotondertekening van het rapport door de secretaris-generaal van het Parlement, eerst op 17 april 1975, zou niet ter zake doen.

Naar mijn mening is hier van belang dat volgens de uitdrukkelijke bepaling van artikel 43 Ambtenarenstatuut de ambtenaar de bevoegdheid heeft aan het rapport alle opmerkingen toe te voegen, die hij dienstig acht. Verzoeker heeft dit gedaan en, zoals gezegd, heeft zijn directeur-generaal d.d. 12 maart 1975 daarop gereageerd. Vervolgens werd verzoeker bij brief van 21 maart 1975 uitdrukkelijk in de gelegenheid gesteld te antwoorden, wat hij met een brief van 16 april 1975 heeft gedaan. In deze situatie kan men zeker staande houden dat met de kennisgeving van het rapport aan verzoeker de beoordelingsprocedure nog niet was afgesloten en dat voor verzoeker die de re-

glementaire discussie op gang had gebracht, dus ook geen aanleiding bestond meteen na kennisgeving van het rapport formele stappen ter inleiding van de procedure in rechte te ondernemen. Ook is van belang dat in dienstnota 66/19 van 21 december 1966 uitdrukkelijk wordt gezegd dat de beoordelingen door de directeuren-generaal eerst definitief zijn „après visa du Secrétaire général". Verzoeker mocht dan ook terecht aannemen dat pas daarmee de procedure was afgesloten.

Gerekend vanaf de ondertekening door de secretaris-generaal op 17 april 1975, lijkt het beroep op 17 juni 1975 binnen de termijn te zijn ingesteld, zodat ik slechts kan constateren dat ook het tweede ontvankelijkheidsbezwaar faalt.

3. Ten slotte zou het beroep niet-ontvankelijk zijn, omdat bij de zeer goede beoordeling van verzoeker in het rapport niet kan worden gesproken van een bezwarende handeling.

Ik ben ten deze van mening dat het bij het ontvankelijkheidsonderzoek alleen aankomt op de vraag of de betrokken handeling volgens de uiteenzetting van verzoeker kan worden geacht hem te bezwaren. Inderdaad is dit te stellen, daar verzoeker betoogt dat het bestreden rapport in vergelijking met vorige rapporten een materieel niet gerechtvaardigde achteruitgang vertoont. Of dit inderdaad bezwarend en in strijd met het Statuut is, moet echter niet bij het ontvankelijkheidsonderzoek doch bij het onderzoek ten gronde worden nagegaan.

Bijgevolg zijn er geen termen aanwezig het beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

II — Ten principale

Wat nu dan de gegrondheid van het beroep betreft, wil ik om te beginnen in herinnering brengen dat het Parlement al voor een deel aan verzoekers grieven tegemoet is gekomen door in het rapport te vermelden dat verzoeker ad interim de functie van afdelingshoofd heeft waargenomen en door uit het rapport de gewraakte arrestpassages te schrappen. Blijven dan nog twee grieven: ten eerste dat verzoeker in zijn rapport over 1973-1974 slechts de beoordeling „zeer goed" kreeg voor zijn bekwaamheid en arbeidsprestaties, en ten tweede dat in de algemene slotbeoordeling nergens meer werd gesproken van zijn bevorderbaarheid.

1. Verzoeker klaagt in de eerste plaats dat de afwijking ten opzichte van vorige rapporten niet is gemotiveerd, zulks in strijd met de bepaling van artikel 25, tweede alinea, Ambtenarenstatuut, dat „iedere nadelige beslissing met redenen dient te zijn omkleed".

Mijns inziens kan men zich bij deze grief terecht afvragen of artikel 25 wel voor rapporten ex artikel 43 is geschreven. Gelden hier niet veeleer de bijzondere bepalingen die elke instelling voor het opmaken van beoordelingsrapporten heeft gegeven en die — in het geval van het Parlement — alleen voorzien in een motivering van extreme beoordelingen en niet van afwijkingen van vroegere rapporten (op dit punt is artikel 5 van de genoemde dienstnota 66/19 heel duidelijk)? Uiteindelijk kan deze vraag echter openblijven; zelfs al zou artikel 25 van toepassing zijn, dan zou daaruit toch hoogstens de verplichting voortvloeien om negatieve beoordelingen te motiveren. Bij verzoeker is echter geen sprake van een negatieve beoordeling, daar geen enkel iudicium minder dan „zeer goed" is; bovendien is ook de algemene beoordeling alleszins positief en — afgezien van het ontbreken van een opmerking over de bevorderbaarheid — gelijkwaardig aan die in de vorige rapporten. Men kan dan ook zeker niet zeggen dat de motiveringsplicht niet is nagekomen.

2. Wat voorts de juistheid van het iudicium „zeer goed" in plaats van „uitstekend" betreft, kan allereerst worden vastgesteld dat niet is gebleken van een kennelijk onjuiste beoordeling — het Hof is, zoals bekend, op dit punt zeer terughou-

dend (vgl. zaken 27 en 30-64, Fonzi t. Euratom-Commissie, arrest van 8 juli 1965, Jurispr. 1965, blz. 705) —. Het is wel zo dat het Parlement in het najaar 1973 in een andere procedure verzoekers bevorderbaarheid heeft erkend. Voorts is het juist dat verzoeker ad interim als afdelingshoofd is opgetreden en dat hij in het bestreden rapport een zeer gunstige algemene beoordeling heeft gekregen. Ook mag verzoeker gelijk hebben dat commissievoorzitters en -ondervoorzitters zich lovend over hem hebben uitgelaten. Maar uit dit alles volgt nog niet noodzakelijkerwijs dat hij het iudicum „uitstekend" in plaats van „zeer goed" had behoren te krijgen.

Hieromtrent werd ons uiteengezet dat de directeuren-generaal en de secretarisgeneraal van het Parlement hadden afgesproken slechts na aarzeling en alleen in bijzondere uitzonderingsgevallen de beoordeling „uitstekend" te geven. Een dergelijke afspraak over de wijze van beoordeling is, anders dan verzoeker meent, alleszins geoorloofd, ook zonder vaststelling van uitvoeringsbepalingen als bedoeld in artikel 110 Ambtenarenstatuut, daar het hier gaat om een zuiver interne dienstmaatregel in de zin van arrest 16-64 (arrest van 31 maart 1965, Rauch t. EEG-Commissie, Jurispr. 1965, blz. 179). Zoals het Parlement statistisch heeft aangetoond, is de in vroegere jaren zeer veelvuldige toepassing van het iudicium „uitstekend" door deze afspraak tot een passende proportie teruggebracht. Men moet dan echter aannemen dat ook verzoeker dienovereenkomstig werd behandeld en dat niet speciaal in zijn geval een ongemotiveerd slechtere beoordeling werd toegekend.

Verzoekers klacht over het hem gegeven iudicium „zeer goed" is dan ook niet gerechtvaardigd te achten.

3. Ten slotte is daar nog verzoekers grief dat in de algemene beoordeling niet meer als voorheen wordt gesproken over zijn bevorderbaarheid.

Ten eerste zal mijns inziens het rapport over de jaren 1969-1970 hier buiten beschouwing moeten worden gelaten; de daarin vervatte opmerkingen hadden immers betrekking op een bevordering tot de rang A 4, die hij ook heeft gekregen. Voorts lijkt mij van belang dat een dergelijke verklaring nergens is voorgeschreven. Dat zij een keer in verzoekers beoordeling is opgenomen, vormt natuurlijk ook geen dwingende grond voor herhaling. Ten slotte houdt de niet-vermelding van de bevorderbaarheid nog niet in — aldus de verzekering van het Parlement — dat verzoeker geen bevordering verdient. Inderdaad blijkt het tegendeel uit andere documenten, zoals de uitspraken in vorige zaken, waarop verzoeker zich beroept.

Bijgevolg levert ook het ontbreken van een desbetreffend voorstel in het rapport over 1973-1974 geen grond tot nietigverklaring op.

III — Op grond van een en ander staat voor mij vast dat het beroep in alle onderdelen, ook wat de vordering tot schadevergoeding betreft, ongegrond is. Ik concludeer in die zin, met verwijzing in de kosten overeenkomstig artikel 70 Reglement procesvoering.