DOMSTOLENS DOM

23. marts 2004 *

I sag C-234/02 P,

Den Europæiske Ombudsmand ved J. Sant'Anna, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

appellant,

støttet af

Europa-Parlamentet ved H. Krück og C. Karamarcos, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

angående appel af dom afsagt den 10. april 2002 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Tredje Afdeling) i sag T-209/00, Lamberts mod Ombudsmanden (Sml. II, s. 2203), hvori der er nedlagt påstand om delvis ophævelse af denne dom,

* Processprog: fransk.

den anden part i appelsagen:

Frank Lamberts ved avocat E. Boigelot, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger i første instans og kontraappellant,

har

DOMSTOLEN (plenum)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, C. Gulmann (refererende dommer), J.N. Cunha Rodrigues og A. Rosas samt dommerne J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric og S. von Bahr,

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Múgica Arzamendi,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 13. maj 2003,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 3. juli 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 24. juni 2002 har Den Europæiske Ombudsmand (herefter »ombudsmanden«) i medfør af artikel 49 i EF-statutten for Domstolen iværksat appel til prøvelse af dom afsagt af Retten i Første Instans den 10. april 2002, Lamberts mod Ombudsmanden (sag T-209/00, Sml. II, s. 2203, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten antog et erstatningssøgsmål, der angik fejl, som ombudsmanden hævedes at have begået i forbindelse med behandling af en klage, til realitetsbehandling.

Retsforskrifter

2 Artikel 195, stk. 1, 2 og 3, EF bestemmer:

»1. Europa-Parlamentet udnævner en ombudsmand, som skal være beføjet til at modtage klager fra enhver unionsborger eller enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat over tilfælde af fejl eller forsømmelser i forbindelse med handlinger foretaget af Fællesskabets institutioner eller organer, med undtagelse af Domstolen og Retten i Første Instans under udøvelsen af deres domstolsfunktioner.

Ombudsmanden skal i overensstemmelse med sit hverv foretage de undersøgelser, som han finder berettigede, enten på eget initiativ eller på grundlag af de klager, der forelægges ham direkte eller gennem et medlem af Europa-Parlamentet, medmindre de påståede forhold er under eller har været under retslig behandling. Konstaterer ombudsmanden, at der foreligger fejl eller forsømmelser, forelægger han sagen for den pågældende institution, som har en frist på tre måneder til at meddele ham sin udtalelse. Ombudsmanden sender derpå en rapport til Europa-Parlamentet og til den pågældende institution.

Den person, som klagen hidrører fra, underrettes om resultatet af disse undersøgelser.

Ombudsmanden aflægger en årlig beretning til Europa-Parlamentet om resultatet af sine undersøgelser.

2. [...]

Domstolen kan på begæring af Europa-Parlamentet afskedige ombudsmanden, hvis han ikke længere opfylder de nødvendige betingelser for at udøve sit hverv, eller hvis han har begået en alvorlig forseelse.

3. Ombudsmanden udfører sit hverv i fuldstændig uafhængighed. Han må ved udøvelsen af sine pligter hverken søge eller modtage instruktioner fra noget andet organ. [...]«

3 Den 9. marts 1994 vedtog Europa-Parlamentet afgørelse 94/262/EKSF, EF, Euratom vedrørende ombudsmandens statut og de almindelige betingelser for udøvelsen af hans hverv (EFT L 113, s. 15). I henhold til denne afgørelses

artikel 14 fastlagde ombudsmanden den 16. oktober 1997 gennemførelsesbestemmelser, som trådte i kraft den 1. januar 1998 (herefter »gennemførelsesbestemmelserne«). Fremgangsmåden ved behandlingen af en klage, der indgives til ombudsmanden, fremgår således af artikel 195, stk. 1, EF, af afgørelse 94/262 og af nævnte gennemførelsesbestemmelser.

4 Det følger i det væsentligste af artikel 2, stk. 4, 7 og 8, i afgørelse 94/262 samt gennemførelsesbestemmelsernes artikel 3 og artikel 4, stk. 1 og 2, at ombudsmanden, når han modtager en klage vedrørende et tilfælde af fejl eller forsømmelser i forbindelse med handlinger, der er foretaget af Fællesskabets institutioner eller organer, skal foretage en undersøgelse heraf, medmindre denne klage skal afvises af en af de grunde, der er angivet i disse bestemmelser, bl.a. når ombudsmanden ikke finder, at der er tilstrækkelige grunde til at åbne en undersøgelse.

5 I overensstemmelse med artikel 2, stk. 5, i afgørelse 94/262 kan »ombudsmanden [...] råde klageren til at henvende sig til en anden myndighed«. Endvidere følger det af artikel 2, stk. 6, i afgørelse 94/262, at indbringelse af klager for ombudsmanden ikke fører til en afbrydelse af fristerne for søgsmål eller rekurs.

6 I henhold til artikel 195, stk. 1, andet afsnit, EF og artikel 3, stk. 1, i afgørelse 94/262 foretager ombudsmanden på eget initiativ eller på grundlag af klager, alle de undersøgelser, som han finder berettigede for at belyse mulige tilfælde af fejl eller forsømmelser.

7 I overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, i afgørelse 94/262 oplyser ombudsmanden den berørte fællesskabsinstitution eller det berørte fællesskabsorgan herom, og disse kan »tilsende ham alle relevante bemærkninger«.

8 Efter behandling af den berørte institutions eller det berørte organs udtalelse og eventuelle bemærkninger fra den berørte borger kan ombudsmanden afslutte behandlingen af sagen med en begrundet afgørelse eller fortsætte undersøgelsen. Han informerer den berørte borger herom i overensstemmelse med gennemførelsesbestemmelsernes artikel 4, stk. 5.

9 Når ombudsmanden har fastslået et tilfælde af fejl eller forsømmelser i forbindelse med en fællesskabsinstitutions eller et fællesskabsorgans handling, forsøger han »[s]å vidt muligt [...] sammen med den berørte institution eller det berørte organ at finde en løsning, der kan bringe [dette] tilfælde [...] til ophør og imødekomme klagen« således som bestemt i artikel 3, stk. 5, i afgørelse 94/262.

10 I denne forbindelse bestemmer gennemførelsesbestemmelsernes artikel 6, stk. 1, under overskriften »Mindelige løsninger«, at ombudsmanden »så vidt muligt sammen med den berørte institution [forsøger] at finde en mindelig løsning, der kan bringe fejlen eller forsømmelsen til ophør og imødekomme borgeren«. Hvis samarbejdet efter ombudsmandens mening har ført til det ønskede resultat, afslutter han behandlingen af sagen med en begrundet afgørelse og informerer borgeren og den berørte institution herom. Derimod følger det af artikel 6, stk. 3, at »[f]inder ombudsmanden, at en mindelig løsning ikke er mulig, eller at forsøget på at nå frem til en mindelig løsning ikke har ført til det ønskede resultat, afslutter han behandlingen af sagen med en begrundet afgørelse, som kan omfatte en kritisk bemærkning, eller udarbejder en beretning med forslag til henstillinger«.

11 For så vidt som der er mulighed for at fremsætte en »kritisk bemærkning« som omhandlet i artikel 6, stk. 3, bestemmer gennemførelsesbestemmelsernes artikel 7, stk. 1, at ombudsmanden fremsætter en kritisk bemærkning, når han bl.a. anser, »at den berørte institution [ikke] længere kan rette op på den konstaterede fejl eller forsømmelse«, og »at den konstaterede fejl eller forsømmelse ikke har generelle følgevirkninger«.

Faktiske omstændigheder

12 Det fremgår af den appellerede doms præmis 16-36, at de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten, er følgende.

13 Frank Lamberts deltog i en intern udvælgelsesprøve organiseret af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber med henblik på ansættelse af midlertidigt ansatte i kategori A. Frank Lamberts bestod ikke den mundtlige prøve og tilskrev dette det forhold, at han under denne prøve var under påvirkning af medikamenter, der kunne forårsage en træthedstilstand og nedsætte hans koncentrationsevne. Denne behandling var blevet ham ordineret, efter han havde været udsat for en ulykke, der fandt sted et par uger før den mundtlige prøve. Han har understreget, at han ikke anmodede om at få udsat den mundtlige prøve på grund af en bestemmelse i indkaldelsen til prøven. Ifølge denne bestemmelse [var det] »af organisatoriske grunde [...] ikke muligt at ændre det angivne mødetidspunkt«.

14 Efter uden held at have krævet, at Kommissionens tjenestegrene foretog en fornyet vurdering af sagen, indgav han klage til ombudsmanden.

15 Efter vurdering af denne klage underrettede ombudsmanden den 21. oktober 1999 Frank Lamberts om sin afgørelse vedrørende den indbragte klage. Ombudsmanden bemærkede, at hans undersøgelse havde vist, at Kommissionen i praksis skal tage hensyn til særlige omstændigheder, der forhindrer en ansøger i at være til stede på den dato, der er angivet i en indkaldelse til mundtlige prøver. Ombudsmanden tilføjede, at Kommissionen i overensstemmelse med princippet om god forvaltningsskik skulle indføje en sådan klausul i skrivelsen om indkaldelse til den mundtlige prøve for at informere ansøgerne om denne mulighed.

16 Imidlertid bemærkede ombudsmanden i punkt 2.2. og 2.3. i sin afgørelse — med hensyn til den omstændighed, at institutionen i den foreliggende sag havde afvist at give klageren mulighed for at komme til en ny mundtlig prøve — navnlig, at en udvælgelsesprøve »skal tilrettelægges under overholdelse af princippet om ligebehandling af ansøgerne. En manglende overholdelse af dette princip kan medføre, at udvælgelsesprøven bliver annulleret. Dette kan medføre betydelige økonomiske og administrative omkostninger for forvaltningen. Det fremgår af Kommissionens udtalelse, at den fandt, at den ikke var beføjet til at give en ansøger mulighed for at komme til en ny mundtlig prøve. Ombudsmanden anfører, at der ikke er noget i sagen, der giver anledning til at antage, at Kommissionens afgørelse om ikke at give ansøgeren mulighed for at komme til en ny mundtlig prøve blev truffet i strid med regler eller principper, der binder Kommissionen«. Af disse grunde fandt ombudsmanden ikke, at der i den foreliggende sag »var tale om fejl eller forsømmelser«.

17 Sammenfattende fremsatte ombudsmanden en kritisk bemærkning med hensyn til Kommissionens forvaltningspraksis generelt. I denne bemærkning gentog han sin opfattelse, hvorefter Kommissionen af hensyn til god forvaltningsskik i fremtiden altid bør medtage en særlig klausul i de skrivelser, hvormed den indkalder til en mundtlig prøve, der informerer ansøgerne om, at den angivne dato kan ændres i tilfælde af usædvanlige omstændigheder. Med hensyn til Frank Lamberts klage konkluderede ombudsmanden imidlertid, at idet »dette aspekt af sagen vedrører procedurer, der omhandler særlige omstændigheder, der hører fortiden til, er der ikke anledning til at søge en mindelig løsning«. Ombudsmanden afsluttede derfor sagen.

Sagen ved Retten og den appellerede dom

18 Ved stævning indgivet til Rettens Justitskontor den 9. august 2000 anlagde Frank Lamberts sag mod ombudsmanden og Parlamentet med påstand om erstatning for den økonomiske skade og godtgørelse for den ikke-økonomiske skade, som han hævder at have lidt som følge af ombudsmandens behandling af hans klage. Ombudsmanden og Parlamentet nedlagde påstand om sagens afvisning.

19 Ved kendelse af 22. februar 2001 afviste Retten sagen, for så vidt som den var anlagt mod Parlamentet (sag T-209/00, Lamberts mod Ombudsmanden og Parlamentet, Sml. II, s. 765). Ved kendelse af samme dato henskød Retten behandlingen af ombudsmandens formalitetsindsigelse til afgørelse i forbindelse med sagens realitet. Ombudsmanden havde fremsat en subsidiær påstand om frifindelse.

20 I den appellerede dom tog Retten først stilling til spørgsmålet om søgsmålet mod ombudsmanden kunne antages til realitetsbehandling. I dommens præmis 48-52 henviste Retten til Domstolens praksis, hvorefter der i henhold til artikel 235 EF og 288 EF kan anlægges sag om ansvar uden for kontraktforhold mod alle Fællesskabets organer, med henblik på at få godtgjort den skade, som er forvoldt ved de handlinger, som disse organer foretager i forbindelse med udøvelsen af deres kompetence. Retten fastslog, at den havde kompetence til at behandle en erstatningssag anlagt mod ombudsmanden.

21 I den appellerede doms præmis 57 fastslog Retten, at:

»[...] afgørelse 94/262 [har] ikke kun givet ombudsmanden den opgave i almenhedens interesse at finde og søge at fjerne tilfælde af fejl og forsømmelser, men også den opgave, i den udstrækning det er muligt, at forsøge at finde en løsning, der imødekommer den berørte borgers særlige interesse. Det er ganske vist korrekt, at ombudsmanden, som han selv har understreget, har et vidt skøn med hensyn til, om klagerne er begrundede, og hvilke følger de skal have; han er i den sammenhæng ikke underlagt nogen resultatsforpligtelse. Selv om den kontrol, Fællesskabets retsinstanser skal udøve, derfor er begrænset, forholder det sig ikke desto mindre således, at det ikke kan udelukkes, at en borger under ganske særlige omstændigheder vil kunne godtgøre, at ombudsmanden har begået en åbenbar fejl i udøvelsen af sine opgaver, der kan medføre en skade for den pågældende borger.«

22 I samme doms præmis 58 og 59 udtalte Retten:

»58 [...] den del af ombudsmandens argumentation, der bygger på den ikke-bindende karakter af de handlinger, han kan iværksætte på grundlag af sine undersøgelser, [kan] heller ikke følges. Det bemærkes således, at erstatningssøgsmålet er indført ved traktaten som et selvstændigt retsmiddel, der har sin særlige funktion blandt de forskellige søgsmålstyper og er underkastet betingelser, der er afpasset efter dets særlige formål [...]. Mens formålet med et annullations- og passivitetssøgsmål er henholdsvis at få kendt en retligt bindende retsakt ugyldig eller at fastslå, at det er retsstridigt, at en sådan retsakt ikke er vedtaget, er erstatningssøgsmålets genstand erstatning for en skade, der er en følge af en retsakt, uanset om den er retligt bindende eller ej, eller en adfærd, der kan tilregnes en institution eller et fællesskabsorgan [...]

59 I den foreliggende sag har [Frank Lamberts] kritiseret ombudsmanden for at have begået en fejl ved behandlingen af hans klage. Det kan ikke udelukkes, at denne adfærd kan tilsidesætte den ret, som traktaten og afgørelse 94/262 tillægger borgerne, for så vidt som ombudsmanden søger at opnå en udenretlig løsning på et tilfælde af fejl eller forsømmelser, der berører borgerne, og at han kan skade dem.«

23 Retten frifandt ombudsmanden, idet Frank Lamberts ikke havde godtgjort, at ombudsmanden havde begået tjenestefejl i forbindelse med behandlingen af hans klage.

24 For så vidt angår de anbringender, der er relevante inden for rammerne af nærværende appel, fremgår følgende af den appellerede dom.

25 For det første bebrejdede Frank Lamberts ombudsmanden, at han ikke gjorde ham opmærksom på muligheden for at anlægge annullationssøgsmål ved Retten til prøvelse af Kommissionens afgørelse. Retten fastslog imidlertid, at en af Fællesskabets ansatte må formodes at kende betingelserne for anlæggelse af en sag ved Retten. Ombudsmanden kan vejlede borgeren herom, men der findes ingen fællesskabsbestemmelse, der forpligter ham til det.

26 For det andet kritiserede Frank Lamberts ombudsmanden for ikke at have været upartisk og for ikke at have udvist objektivitet i behandlingen af hans klage, da ombudsmanden tog hensyn til Kommissionens udtalelse, selv om udtalelsen i den engelske version, hvilket var det sprog, Frank Lamberts havde klaget på, var blevet fremsendt efter den af ombudsmanden fastsatte frist. Endvidere svarede denne version af udtalelsen ikke til den franske version, der blev fremsendt først. I den forbindelse fastslog Retten, at den af ombudsmanden fastsatte frist for den berørte institution til at fremsætte sine bemærkninger ikke er en forældelsesfrist, og at de forskellige sprogversioner ikke frembød nogle forskelle for så vidt angik de afgørende punkter for ombudsmandens undersøgelse af den klage, der var indgivet til ham.

27 For det tredje gjorde Frank Lamberts gældende, at der påhviler ombudsmanden en forpligtelse til at anvende bestemte midler med henblik på at opnå en mindelig løsning, der imødekommer borgeren. Retten bemærkede, at ombudsmanden råder over et meget vidt skøn i denne forbindelse. Følgelig kan ombudsmanden kun ifalde ansvar uden for kontrakt, hvor der er sket en klar og åbenbar tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler ham i denne sammenhæng. Ombudsmanden kan i princippet ikke begrænse sig til at fremsende den berørte institutions udtalelse til borgeren. I den foreliggende sag vurderede ombudsmanden Kommissionens bemærkninger, og han kunne uden at begå en fejl konkludere i sin afgørelse, at forsøget på at nå en mindelig løsning, der imødekom Frank Lamberts, ikke ville kunne lykkes.

Parternes påstande for Domstolen

28 I sin appel har ombudsmanden nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves, i det omfang erstatningssøgsmålet antages til realitetsbehandling.

— Sagen afvises.

29 Frank Lamberts har indgivet svarskrift til Domstolens Justitskontor. Han har nedlagt følgende påstande:

— Appellen forkastes.

— Den appellerede dom ophæves for så vidt angår realiteten i den i første instans nedlagte påstand, og derfor:

— Principalt:

— Ombudsmanden tilpligtes at betale Frank Lamberts et beløb på 2 468 787 EUR i erstatning for økonomisk skade og et beløb på 124 000 EUR i godtgørelse for ikke-økonomisk skade med renter efter loven, til betaling sker.

— Ombudsmanden tilpligtes at betale sagens omkostninger.

— Subsidiært:

— Ombudsmanden tilpligtes at betale 1 234 394 EUR i erstatning for økonomisk skade og et beløb på 124 000 EUR i godtgørelse for ikke-økonomisk skade med renter efter loven, til betaling sker.

— Ombudsmanden tilpligtes at betale sagens omkostninger.

30 Parlamentet har indgivet interventionsindlæg til støtte for ombudsmanden.

Hovedappellen

31 Artikel 56 i statutten for Domstolen bestemmer, at der kan iværksættes appel til Domstolen af afgørelser, hvorved den pågældende sags behandling ved Retten er blevet afsluttet, hvorved der tages stilling til en formalitetsindsigelse vedrørende Rettens kompetence eller en påstand om afvisning af sagen, og at appel kan iværksættes af enhver part, som helt eller delvis ikke har fået medhold.

32 I den appellerede dom forkastede Retten for det første den afvisningspåstand, som ombudsmanden havde fremsat vedrørende Frank Lamberts søgsmål, for derefter at frifinde ombudsmanden.

33 Da ombudsmanden delvist har tabt sagen, kan hans appel til prøvelse af Rettens dom, i det omfang Retten forkastede hans afvisningspåstand, antages til realitetsbehandling (jf. i denne retning dom af 21.1.1999, sag C-73/97 P, Frankrig mod Comafrica m.fl., Sml. I, s. 185, og af 26.2.2002, sag C-23/00 P, Rådet mod Boehringer, Sml. I, s. 1873, præmis 50).

34 Det bemærkes endvidere, at ombudsmanden ikke har anfægtet Rettens konklusion, hvorefter den i henhold til artikel 235 EF og artikel 288, stk. 2, EF har kompetence til at påkende erstatningssøgsmål anlagt mod ombudsmanden som et af Fællesskabets organer.

35 Ombudsmanden har således ikke bestridt, at det i princippet er muligt for en borger at anlægge et erstatningssøgsmål mod ham med henblik på at få erstatning for skade, som ombudsmanden har påført borgeren som følge af hans eventuelle fejlagtige handlinger eller adfærd, det vil sige handlinger, som ikke har forbindelse med undersøgelsesprocedurer, og som er udført i strid med de forpligtelser, der påhviler ombudsmanden i henhold til traktaten og statutten vedrørende ham, og som har medført en tilsidesættelse af borgerens subjektive rettigheder såsom retten til fortrolig behandling af visse oplysninger.

36 Ombudsmanden er derimod af den opfattelse, at det er i strid med fællesskabsretten, at der anlægges erstatningssøgsmål mod ham under omstændigheder som de foreliggende, idet søgsmålet har til formål at prøve, om den undersøgelsesprocedure, som han har gennemført, var korrekt såvel som hans afgørelse om at afslutte proceduren. Da Retten har antaget søgsmålet til realitetsbehandling, har den tilsidesat de grænser, der gælder for den retslige kontrol af ombudsmandens virksomhed.

37 Til støtte for sin appel har ombudsmanden fremsat et enkelt anbringende om, at Retten for det første har tilsidesat fællesskabsretten, navnlig artikel 195 EF og afgørelse 94/262, og at Retten for det andet har tilsidesat eller anlagt en urigtig fortolkning af sin egen såvel som Domstolens praksis.

38 Dette anbringende består af tre led.

Anbringendets første led

Fremstilling og argumenter

39 Med sit anbringendes første led har ombudsmanden, støttet af Parlamentet, gjort gældende, at Retten har foretaget en retslig kontrol af, om undersøgelsesproceduren og afgørelsen om at afslutte behandlingen af sagen, var korrekt, til trods for, at denne kontrol i henhold til de bestemmelser, der gælder for ombudsmandens udøvelse af sit hverv og hans ansvar, er tillagt Parlamentet.

40 Ombudsmanden har herved henvist til artikel 195 EF og artikel 3, stk. 7 og 8, i afgørelse 94/262, hvorefter ombudsmanden skal fremlægge særlige rapporter for Parlamentet og en årsrapport vedrørende sin virksomhed. Ombudsmanden har i det væsentlige gjort gældende, at disse rapporter vurderes af Parlamentet og er genstand for en debat. Han har understreget, at undersøgelsen af Frank Lamberts' klage var nævnt i årsrapporten for 1999, der blev fremlagt for Parlamentet i april 2000. Efter at have vurderet rapporten udarbejdede Parlamentet sin egen rapport, som det vedtog i juli 2000. Ved at antage et søgsmål til realitetsbehandling, hvorved Frank Lamberts anfægter den måde, hvorpå ombudsmanden behandlede

hans klage og de konklusioner, som behandlingen førte til, har Retten ligeledes på fejlagtig måde kontrolleret lovligheden af ombudsmandens undersøgelsesprocedure og hans konklusioner, hvilket udgør en overflødig gentagelse af den kontrol, som det tilkommer Parlamentet at foretage i henhold til EF-traktaten, og som allerede var blevet gennemført.

41 Ombudsmanden har desuden anført, at artikel 195, stk. 2, EF og artikel 8 i afgørelse 94/262 fastsætter en bestemt procedure for de tilfælde, hvor ombudsmanden begår en alvorlig fejl, eller flere fejl, som sår tvivl om hans evne til at varetage sit hverv. I sådanne tilfælde kan ombudsmanden efter Parlamentets indstilling afskediges af Domstolen. Hvis Frank Lamberts antog, at ombudsmanden ikke havde behandlet hans klage korrekt, skulle han have indbragt sagen for Parlamentet og ikke for Retten i forbindelse med et erstatningssøgsmål.

42 Ombudsmanden og Parlamentet har tilføjet, at de fortolkninger, som Retten lagde til grund for at antage et søgsmål, der har til formål at opnå erstatning for tab forårsaget af ombudsmanden, til realitetsbehandling, kan skade den institutionelle ligevægt, der er skabt omkring ombudsmanden og anfægte hans uafhængighed, der er foreskrevet i artikel 195, stk 3, EF.

Domstolens bemærkninger

43 Det bemærkes, at Retten ikke har begået en retlig fejl, idet den fastslog, at domstolskontrol af ombudsmandens handlinger ikke er udelukket på grund af den kontrolkompetence, som Parlamentet er tillagt i forhold til ombudsmanden.

44 For det første kan ombudsmandens pligt til at aflægge rapport til Parlamentet nemlig ikke anses for en kontrol, som Parlamentet foretager med hensyn til ombudsmandens korrekte varetagelse af sine opgaver i forbindelse med behandling af borgernes klager.

45 For det andet omfatter proceduren med afskedigelse af ombudsmanden en vurdering af hans aktiviteter samlet set og ikke en kontrol, som Parlamentet foretager med hensyn til ombudsmandens varetagelse af sine opgaver i forbindelse med en klage indgivet af en borger.

46 Under alle omstændigheder er den kompetence, som Parlamentet er tillagt i forhold til ombudsmanden, ikke en kompetence til at udøve retslig kontrol.

47 Følgelig udgør domstolskontrol med ombudsmandens handlinger ikke en gentagelse af den kontrol, som Parlamentet foretager.

48 For så vidt angår den hævdede risiko for, at domstolskontrol med ombudsmandens handlinger skulle anfægte hans uafhængighed, indebærer fastlæggelse af et ansvar på grund af skade, som er forårsaget af ombudsmandens handlinger, ikke, at ombudsmanden ifalder personligt ansvar, men at Fællesskabet gør det. Det fremgår imidlertid ikke, at muligheden for, at Fællesskabet under visse betingelser kan ifalde ansvar på grund af ombudsmandens adfærd i forbindelse med udøvelsen af hans hverv, der måtte være i strid med fællesskabsretten, kan rejse tvivl om ombudsmandens uafhængighed.

49 Det følger af fast retspraksis vedrørende Fællesskabets ansvar for tab, der er forvoldt borgerne ved en overtrædelse af fællesskabsretten, som kan tilskrives en fællesskabsinstitution eller et fællesskabsorgan, at der anerkendes en ret til erstatning, såfremt tre betingelser er opfyldt, nemlig at den bestemmelse, der er overtrådt, har til formål at tillægge borgerne rettigheder, at overtrædelsen er tilstrækkelig kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen af den forpligtelse, der påhviler den, der har udstedt retsakten, og de skadelidtes tab (jf. dom af 10.7.2003, sag C-472/00 P, Kommissionen mod Fresh Marine, Sml. I, s. 7541, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis). Hvad

angår den anden betingelse er det afgørende kriterium for, om en overtrædelse af fællesskabsretten kan anses for tilstrækkelig kvalificeret — under omstændigheder som de foreliggende — om den pågældende fællesskabsinstitution eller det pågældende fællesskabsorgan åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine skønsbeføjelser (dommen i sagen Kommissionen mod Fresh Marine, præmis 26).

50 For at afgøre, om der er tale om en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse af fællesskabsretten, der medfører, at Fællesskabet ifalder ansvar uden for kontrakt på grund af ombudsmandens adfærd, skal der tages hensyn til den særlige karakter af ombudsmandens hverv. I denne forbindelse skal det bemærkes, at ombudsmanden alene er forpligtet til at anvende bestemte midler, og at han er tillagt et vidt skøn.

51 I modsætning til det, som ombudsmanden og Parlamentet har gjort gældende, udelukker sidstnævntes kontrol med førstnævnte således ikke domstolskontrol, som skal udøves under hensyn til den særlige karakter af ombudsmandens hverv.

52 Følgelig tilsidesatte Retten ikke fællesskabsbestemmelserne om ombudsmandens udøvelse af sit hverv og kontrollen hermed, da den fastslog, at et erstatningssøgsmål, baseret på Fællesskabets ansvar uden for kontrakt på grund af ombudsmandens påståede fejlagtige behandling af en klage, i princippet kan antages til realitetsbehandling. Det var således med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 57 — efter at have bemærket, at ombudsmanden råder over et vidt skøn med hensyn til, om klagerne er begrundede og hvilke følger de skal have, og at han i den sammenhæng ikke er underlagt nogen resultatsforpligtelse — fastslog, at selv om den kontrol, Fællesskabets retsinstanser skal udøve, derfor er begrænset, kan det ikke udelukkes, at en borger under ganske særlige omstændigheder vil kunne godtgøre, at ombudsmanden har begået en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af fællesskabsretten i udøvelsen af sine opgaver, der kan medføre en skade for den pågældende borger.

53 Anbringendets første led kan derfor ikke lægges til grund.

Anbringendets andet led

Fremstilling og argumenter

54 Med anbringendets andet led har ombudsmanden, støttet af Parlamentet, foreholdt Retten at have begået en retlig fejl, idet den antog et erstatningssøgsmål til realitetsbehandling, som i virkeligheden havde til formål at rejse tvivl om, hvorvidt undersøgelsesproceduren og afgørelsen om at afslutte sagens behandling var korrekt, idet det følger af Rettens og Domstolens praksis, at de retsmidler, der med henblik herpå er fastsat i traktaten, ikke finder anvendelse for ombudsmanden.

55 Ombudsmanden har bl.a. gjort gældende, at de undersøgelser, han foretager, og de afgørelser, han træffer, selv om de benævnes »afgørelser«, hverken har nogen form for retligt bindende virkning for borgernes situation eller nogen retligt bindende virkning for den pågældende institution. Han er derfor af den opfattelse, at selv om hans undersøgelser måtte være behæftet med formelle fejl og hans afgørelser med retlige fejl, kan disse undersøgelser og afgørelser under ingen omstændigheder forårsage et tab for de klagere, som har lidt tab på grund af fejl eller forsømmelser, der er foretaget af en fællesskabsinstitution og ikke af ombudsmanden.

56 Ombudsmanden har desuden bebrejdet Retten for i den appellerede doms præmis 64-85 at have foretaget en detaljeret vurdering af hans undersøgelser og hans afgørelser, på samme måde som hvis der havde været tale om et annullationssøgsmål, og for således at have udøvet egentlig legalitetskontrol med hele undersøgelsesproceduren og hans afgørelser.

57 Retten har herved tilsidesat sondringen mellem erstatningssøgsmål på den ene side og annullations- og passitivitetssøgsmål på den anden og har derved tilsidesat sin egen og Domstolens praksis, hvoraf det følger, at ombudsmandens undersøgelser og afgørelser ikke kan gøres til genstand for domstolskontrol inden for rammerne af de to sidstnævnte former for søgsmål.

58 Ombudsmanden foreholder Retten, at den ikke desto mindre har gjort en sådan domstolskontrol mulig under dække af et erstatningssøgsmål, og for således at have åbnet mulighed for, at der vil blive anlagt adskillige annullations- eller endog passivitetssøgsmål mod ombudsmanden under dække af erstatningssøgsmål. Retten har ikke taget hensyn til, at erstatningssøgsmålet anlagt af Frank Lamberts mod ombudsmanden i virkeligheden udgør en omgåelse af adgangen til at anlægge annullations- og passivitetssøgsmål.

Domstolens bemærkninger

59 Erstatningssøgsmålet er et selvstændigt retsmiddel, der har sin særlige funktion blandt de forskellige søgsmålstyper og er underkastet betingelser, der er afpasset efter dets særlige formål (dom af 28.4.1971, sag 4/69, Lütticke mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 73, org.ref.: Rec. s. 325, præmis 6, og kendelse af 21.6.1993, sag C-257/93, Van Parijs m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3335, præmis 14). Mens formålet med et annullations- og passivitetssøgsmål er henholdsvis at få kendt en retligt bindende retsakt ugyldig eller at fastslå, at det er retsstridigt, at en sådan retsakt ikke er vedtaget, er erstatningssøgsmålets genstand erstatning for en skade, der er en følge af en retsakt eller en ulovlig adfærd, der kan tilregnes en institution eller et fællesskabsorgan (jf. i denne retning dom af 10.7.1985, sag 118/83, CMC mod Kommissionen, Sml. s. 2325, præmis 29-31, af 27.3.1990, sag C-308/87, Grifoni mod Kommissionen, Sml. I, s. 1203, og af 15.9.1994, sag C-146/91, KYDEP mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 4199).

60 En af erstatningsbetingelserne, således som beskrevet i denne doms præmis 49, er, at der er tale om en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse af en bestemmelse, der tillægger borgerne rettigheder. På området for Fællesskabets ansvar uden for kontrakt skal der derfor foretages en vurdering af den adfærd, der har forårsaget skaden med henblik på at fastslå, om en fællesskabsinstitution eller et fællesskabsorgan ifalder ansvar.

61 Hvis Fællesskabets retsinstanser således ikke faktisk kunne vurdere lovligheden af en fællesskabsinstitutions eller et fællesskabsorgans adfærd, ville proceduren i artikel 235 EF blive berøvet sin effektive virkning.

62 Inden for rammerne af en sag om Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold, og som angår erstatning for et tab, som hævdes at være opstået som følge af den måde, hvorpå ombudsmanden har behandlet en klage, skal lovligheden af ombudsmandens adfærd i forbindelse med udførelsen af sit hverv følgelig vurderes.

63 Det var således med føje, at Retten i den appellerede doms præmis 64-85 vurderede, om ombudsmanden havde gjort sig skyldig i den tilstrækkeligt kvalificerede overtrædelse af fællesskabsretten, som Frank Lamberts har hævdet, og at Retten undersøgte den måde, hvorpå ombudsmanden havde behandlet Frank Lamberts' klage med henblik på at afgøre, om Frank Lamberts' påstand skulle tages til følge.

64 Sammenfattende har Retten ikke begået retlige fejl vedrørende rækkevidden af adgangen til at anlægge erstatningssøgsmål, da den antog Frank Lamberts' søgsmål til realitetsbehandling.

65 Følgelig kan anbringendets andet led ikke lægges til grund.

Anbringendets tredje led

Fremstilling og argumenter

66 Med sit anbringendes tredje led foreholder ombudsmanden, støttet af Parlamentet, nærmere bestemt Retten at have tilsidesat fællesskabsretten, idet den antog Frank Lamberts' erstatningssøgsmål mod ham til realitetsbehandling, selv om dette søgsmål havde til formål at opnå erstatning for et tab, der skyldes Kommissionens adfærd. I virkeligheden har Frank Lamberts, som ikke havde anlagt et annullationssøgsmål til prøvelse af Kommissionens beslutninger vedrørende ham inden for den fastsatte frist, under dække af et erstatningssøgsmål mod ombudsmanden, til hensigt at omgå de ufravigelige procesfrister, der gælder for iværksættelse af annullationssøgsmål ved Fællesskabets retsinstanser med henblik på at anfægte lovligheden af disse kommissionsbeslutninger.

Domstolens bemærkninger

67 Ombudsmanden kan under ingen omstændigheder drages til ansvar for Kommissionens adfærd. Et søgsmål anlagt med henblik på at opnå erstatning for et tab, der er forårsaget ved en fællesskabsinstitutions eller et fællesskabsorgans adfærd, skal anlægges mod denne institution eller dette organ.

68 Til støtte for sit søgsmål i første instans ved Retten har Frank Lamberts gjort gældende, at han havde lidt et tab, som skyldes fejl og forsømmelser, som ombudsmanden havde gjort sig skyldig i i forbindelse med behandlingen af hans klage. Hans søgsmål tilsigter således ikke at opnå erstatning for et tab, der er forårsaget af en skadelig handling udført af Kommissionen

69 Retten fastslog således med føje i den appellerede doms præmis 51, at Frank Lamberts med denne sag søger at få erstatning for den skade, som han mener at have lidt som følge af en forsømmelse, som ombudsmanden har udvist i forbindelse med udøvelsen af det hverv, han er tillagt ved EF-traktaten.

70 Det tredje led af ombudsmandens anbringende kan derfor heller ikke lægges til grund.

71 Under disse omstændigheder bør hovedappellen forkastes.

Kontraappellen

72 Til støtte for sin kontraappel har Frank Lamberts gjort to anbringender gældende.

73 Ombudsmanden og Parlamentet har gjort gældende, at kontraappellen skal afvises.

Første anbringende

74 Med sit første anbringende har Frank Lamberts foreholdt Retten at have tilsidesat afgørelse 94/262, idet den fandt, at ombudsmanden ikke havde begået nogen fejl. Retten tilsidesatte således denne afgørelses artikel 2, stk. 5, idet den ikke pålagde ombudsmanden ansvar for ikke i tide at have rådet Frank Lamberts til at anlægge søgsmål ved Fællesskabets retsinstanser, såvel som afgørelsens artikel 3, stk. 5, idet den heller ikke pålagde ham ansvar for ikke at have søgt at opnå en mindelig løsning, der gav Frank Lamberts medhold, selv om ombudsmanden derved ikke havde udført den opgave, som han af Parlamentet er udpeget til.

Formaliteten med hensyn til anbringendet

75 Det bemærkes, at når en appellant anfægter Rettens fortolkning eller anvendelse af fællesskabsretten, kan de retlige spørgsmål, der blev vurderet i første instans, blive diskuteret på ny i forbindelse med en appel. Hvis appellanten således ikke kunne grunde sin appel på anbringender og argumenter, som allerede er blevet fremført for Retten, ville appelsagen delvist blive berøvet sin mening (jf. kendelse af 11.11.2003, sag C-488/01 P, Martinez mod Parlamentet, Sml. I, s. 13355 Samling af Afgørelser, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

76 Det fremgår imidlertid af artikel 225 EF, artikel 58, stk. 1, i statutten for Domstolen, og artikel 112, stk. 1, første afsnit, litra c), i Domstolens procesreglement, at et appelskrift præcist skal angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand (jf. kendelsen i sagen Martinez mod Parlamentet, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

77 Dette krav er ikke opfyldt, når appelskriftet — endog uden at indeholde en argumentation, der har til formål præcist at angive den retlige fejl, den appellerede dom angiveligt er behæftet med — blot gentager de anbringender og argumenter, der allerede er blevet fremført for Retten. En sådan appel har i realiteten kun til formål at opnå, at de i stævningen for Retten fremsatte påstande pådømmes endnu en gang, hvilket ligger uden for Domstolens kompetence (dom af 4.7.2000, sag C-352/98 P, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, Sml. I, s. 5291, præmis 35).

78 I nærværende sag har Frank Lamberts med sit første anbringende imidlertid nøjagtigt angivet den retlige fejl, han foreholder Retten, og anfægtet den fortolkning af fællesskabsretten, som Retten lagde til grund. Dette anbringende har til formål at anfægte Rettens vurdering af et retligt spørgsmål, som var forelagt den i første instans, nemlig den måde, hvorpå de fællesskabsbestemmelser, hvorefter ombudsmanden kan råde en klager til at henvende sig til en anden instans og skal forsøge i muligt omfang at opnå en mindelig løsning, skal fortolkes.

79 Det første anbringende kan således antages til realitetsbehandling.

Om anbringendet er begrundet

80 Det bemærkes, at de bestemmelser, som angår ombudsmandens udøvelse af sit hverv, og nærmere bestemt artikel 2, stk. 5, i afgørelse 94/262, ikke pålægger

ombudsmanden nogen pligt til at oplyse klageren om andre klageadgange, som han kan benytte, og om de frister, der skal iagttages med henblik på at iværksætte søgsmål. Han har derfor så meget desto mere ikke pligt til at råde klageren til at iværksætte nogen som helst form for søgsmål.

81 Selv om hensynet til en ordentlig udøvelse af det hverv, som ombudsmanden er tillagt ved traktaten, kunne tale for, at han i givet fald oplyser den pågældende borger om de søgsmål, der bør anlægges for på bedst mulig måde at varetage dennes interesser, kan artikel 2, stk. 5, i afgørelse 94/262 ikke fortolkes således, at den giver klageren en ret til at blive henvist til Retten for dér at anlægge et annullationssøgsmål mod den beslutning, der er truffet af den institution, der er genstand for klagen.

82 For så vidt angår forsøget på at nå en mindelig løsning i tvisten mellem den person, der har indgivet klagen til ham, og en fællesskabsinstitution, har ombudsmanden i henhold til artikel 3, stk. 5, i afgørelse 94/262 alene pligt til så vidt muligt sammen med den berørte institution at finde en løsning, der kan bringe fejlen eller forsømmelsen til ophør og imødekomme klageren. I denne forbindelse råder han over et meget vidt skøn. Han skal navnlig vurdere, om en mindelig løsning, der imødekommer klagen, er sandsynlig, idet det herved udtrykkeligt bemærkes, at der findes situationer, hvor en mindelig løsning ikke er mulig, således som det fremgår af gennemførelsesbestemmelsernes artikel 6, stk. 3, i hvilket tilfælde ombudsmanden afslutter behandlingen af sagen med en begrundet afgørelse. Under alle omstændigheder kan det ikke gøres gældende, at ombudsmanden ikke har udført den opgave, der er pålagt ham, korrekt, alene af den grund, at han har fastslået, at det ikke er muligt at nå en mindelig løsning, der imødekommer klageren. Retten begik således ikke nogen som helst retlig fejl, hverken i forbindelse med fortolkningen af de fællesskabsbestemmelser, hvorefter ombudsmanden, i det omfang det er muligt, søger at opnå en mindelig løsning, eller ved i den appellerede doms præmis 85 at fastslå, at ombudsmanden uden at begå en fejl kunne konkludere i sin afgørelse om at afslutte behandlingen af sagen, at forsøget på at nå en mindelig løsning, der imødekom klageren, ikke kunne lykkes.

83 Frank Lamberts' første anbringende kan derfor ikke lægges til grund.

Andet anbringende

84 Med sit andet anbringende foreholder Frank Lamberts Retten at have begået to alvorlige skønsfejl.

85 For det første har han gjort gældende, at Retten har anlagt et urigtigt skøn, idet den i den appellerede doms præmis 82 udtalte, at »[det] fremgår [...] såvel af Kommissionens udtalelse til sagsøgerens klage som af skrivelsen af 15. december 1999 fra det medlem af Kommissionen, der var ansvarlig for personalet, at Kommissionen afviste at give sagsøgeren mulighed for at komme til en ny mundtlig prøve eller forsøge på at nå frem til en anden løsning«, selv om Frank Lamberts aldrig har anmodet om at komme til en ny mundtlig prøve.

86 I denne forbindelse bemærkes for det første, at Retten i den appellerede doms præmis 81 fastslog, at der findes tilfælde, hvor det ikke er muligt at opnå en mindelig løsning, og i præmis 82 bemærkede, at dette var tilfældet i nærværende sag, fordi Kommissionen afviste at give Frank Lamberts mulighed for at komme til en ny mundtlig prøve eller forsøge på at nå en anden løsning.

87 For det andet har Frank Lamberts med sin kritik af den appellerede doms præmis 82 ikke angivet, hvorledes Retten skulle have begået en retlig fejl, da den undersøgte, om det i nærværende sag havde været muligt at nå en mindelig løsning.

88 Første del af Frank Lamberts anbringende skal således afvises af de grunde, der er angivet i denne doms præmis 76.

89 For det andet skulle Retten have anlagt et urigtigt skøn, idet den lagde en åbenbart fejlagtig begrundelse til grund, da den i den appellerede doms præmis 84 fastslog, at »det først var inden for rammerne af sagen for Retten, at sagsøgeren som eksempel angav de forskellige alternative løsninger, der ifølge ham burde og skulle have været forudset. Derfor kunne hverken ombudsmanden eller Kommissionen tage særlig stilling til disse forslag under det sagsforløb, der gik forud for nærværende sag«, selv om det i den forbindelse klart fremgår af sagens akter, navnlig bilag 26, hvori sagsøgeren henviser til begrebet »specialkonsulent«, at Frank Lamberts har foreslået sådanne løsninger under klagens behandling, og inden ombudsmanden traf sin afgørelse, og at sidstnævnte aldrig tog dette i betragtning.

90 Det skal bemærkes, at kritikken omfatter samtlige sagsakter, hvorfor kritikken af den appellerede doms præmis 84 skal anses for en kritik af Rettens vurdering af de beviser, der blev fremlagt for den, hvilket ikke er undergivet Domstolens kontrol i forbindelse med en appel, idet denne er begrænset til retsspørgsmål i overensstemmelse med artikel 225 EF og artikel 58 i statutten for Domstolen.

91 Hvis det antages, at henvisningen til bilag 26 i de sagsakter, Frank Lamberts fremlagde for Retten, kunne anses for et anbringende om urigtig gengivelse af dette dokument, bemærkes, at bilaget består af en korrespondance mellem Frank Lamberts og ombudsmandens sekretariat, og navnlig en skrivelse af 12. marts 1999, hvori der henvises til begrebet »specialkonsulent«. Frank Lamberts henviser i denne skrivelse til en ansættelsespraksis uden forudgående udvælgelsesprøve — i strid med reglerne om adgang til ansættelse ved Fællesskaberne, såsom dem, der er fastsat i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber — og som skulle være indført i forbindelse med integrationen af Schengen-sekretariatets personale i Rådet for Den Europæiske Unions Generalsekretariat, og anmoder

om, at Kommissionens ansættelsesmyndighed udviser fleksibilitet i hans tilfælde.

92 Under hensyn til nævnte sagsakter kan det ikke antages, at Frank Lamberts forud for proceduren ved Retten konkret har foreslået mulige løsninger i stedet for en ny indkaldelse til den mundtlige prøve. Det er desuden med rette, at Retten ikke tog forslaget om at udvise fleksibilitet i forbindelse med Frank Lamberts' sag i betragtning som en mulig alternativ løsning.

93 Retten gengav således ikke de beviser, som var fremlagt for den, på urigtig måde ved i den appellerede doms præmis 84 at fastslå, at Frank Lamberts ikke havde fremlagt alternative løsninger forud for anlæggelsen af retssagen, hvorfor ombudsmanden ikke havde kunnet tage konkret stilling til disse forslag før anlæggelsen af nævnte sag.

94 I lyset af ovenstående bør kontraappellen forkastes i det hele.

Sagens omkostninger

95 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til

samme reglements artikel 69, stk. 3, kan Domstolen dog fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, eller hvor der foreligger ganske særlige grunde. Begge parter har delvist tabt sagen, og hver part bør derfor pålægges at bære sine egne omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer Parlamentet, der har interveneret i sagen, desuden sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (plenum)

1) **Hovedappellen og kontraappellen forkastes.**

2) **Hver part bærer sine egne omkostninger.**

Skouris Jann Timmermans

Gulmann Cunha Rodrigues Rosas

Puissochet Schintgen Macken

Colneric von Bahr

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. marts 2004.

R. Grass

Justitssekretær

V. Skouris

Præsident