Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 27. oktober 2016 [1]

Sag C-337/15 P

Den Europæiske Ombudsmand
mod

Claire Staelen

»Appel — ansvar uden for kontraktforhold — Ombudsmandens behandling af en klage over forvaltningen af en liste over egnede ansøgere fra en almindelig udvælgelsesprøve — undersøgelsesbeføjelser — omsorgspligt — ikke-økonomisk skade«

1. I henhold til artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (»chartret«) har borgere i Den Europæiske Union ret til god forvaltningsskik i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer i sager, der vedrører dem. Princippet om god forvaltningsskik omfatter omsorgspligten eller, nærmere bestemt, kravet om, at den kompetente institution omhyggeligt og upartisk skal undersøge alle relevante forhold i den enkelte sag (»TUM-princippet«) [2]. Dette princip finder almindeligvis anvendelse på EU-administrationens handlinger i forholdet til offentligheden [3].

2. Men giver en tilsidesættelse af retten til god forvaltning anledning til erstatning? Med andre ord: Udgør Den Europæiske Ombudsmands tilsidesættelse af TUM-princippet som sådan en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder? Dette er kort sagt det, som Domstolen nu skal afgøre, mere end 12 år efter dens principielle dom i Lamberts-sagen [4].

3. Retten har fastslået, at en tilsidesættelse af TUM-princippet i sig selv udgør en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, samt at Ombudsmanden ved fire forskellige lejligheder ikke fulgte dette princip ved behandlingen af Claire Staelens klage eller i forbindelse hermed [5]. Desuden har Retten konstateret, at Ombudsmanden ikke besvarede hendes skrivelser inden for en rimelig frist. Som følge af disse tilsidesættelser tildelte Retten Claire Staelen 7 000 EUR i erstatning for, at hun havde mistet tilliden til Ombudsmanden, og for hendes oplevelse af tids- og energispild.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Jf. især dom af 21.11.1991, Technische Universität München mod Hauptzollamt München-Mitte (C-269/90, EU:C:1991:438, præmis 14). Som anført nedenfor har der ikke været konsekvens i forbindelse med benævnelsen af dette princip, og derfor har jeg indtaget en mere neutral tilgang.

3 — Dom af 16.12.2008, Masdar (UK) mod Kommissionen (C-47/07 P, EU:C:2008:726, præmis 92).

4 — Dom af 23.3.2004, Ombudsmanden mod Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174, afsagt i plenum (»Lamberts«).

5 — Dom af 29.4.2015, Staelen mod Ombudsmanden (T-217/11, EU:T:2015:238) (»den appellerede dom«).

4. Jeg er ikke enig med Retten og vil gøre rede herfor i dette forslag til afgørelse. Således vil jeg anbefale, at Domstolen ophæver den appellerede dom, træffer afgørelse vedrørende sagen i første instans og frifinder Ombudsmanden i det af Claire Staelen anlagte søgsmål[6].

I – **Retsforskrifter**

5. Artikel 3 i afgørelse 94/262/EKSF, EF, Euratom[7], bestemmer:

»1. Ombudsmanden foretager på eget[8] initiativ eller på grundlag af en klage alle de undersøgelser, som [hun] finder berettigede for at kunne belyse mulige tilfælde af fejl eller forsømmelser i forbindelse med handlinger foretaget af [EU's] institutioner eller organer […]

2. [EU's] institutioner og organer er forpligtet til at give ombudsmanden de oplysninger, [hun] anmoder om, og give [hende] adgang til de pågældende dokumenter […] [EU's] tjenestemænd og øvrige ansatte skal efter anmodning fra ombudsmanden aflægge vidneforklaring […]«

II – **Sagens baggrund**[9]

6. Den 14. november 2006 indgav Claire Staelen en klage til Ombudsmanden over, at Europa-Parlamentet havde begået fejl og forsømmelser i forbindelse med forvaltningen af listen over egnede ansøgere fra udvælgelsesprøve EUR/A/151/98, hvorpå hendes navn var opført.

7. Efter afslutningen af denne undersøgelse (»den indledende undersøgelse«) fremsendte Ombudsmanden den 22. oktober 2007 sin afgørelse, hvori hun konkluderede, at Parlamentet ikke havde begået et tilfælde af fejl og forsømmelser.

8. Den 29. juni 2010 valgte Ombudsmanden at indlede en undersøgelse på eget initiativ for at genvurdere, om Parlamentet havde begået et tilfælde af fejl og forsømmelser (»initiativundersøgelsen«).

9. Den 31. marts 2011 traf Ombudsmanden afgørelse om at afslutte ovennævnte undersøgelse og fastslog atter, at Parlamentet ikke havde begået fejl og forsømmelser.

III – **Retsforhandlingerne for Retten**

10. Ved stævning indleveret den 20. april 2011 anlagde Claire Staelen et erstatningssøgsmål mod Ombudsmanden med påstand om erstatning for den skade, som hun hævder at have lidt som følge af Ombudsmandens behandling af hendes klage, jf. punkt 6 ovenfor.

11. Efter retsmødet den 9. april 2014 gav Retten i den appellerede dom Claire Staelen delvist medhold i hendes søgsmål og tilpligtede Ombudsmanden at betale hende 7 000 EUR. Retten frifandt Ombudsmanden i øvrigt og pålagde parterne at bære halvdelen af deres egne omkostninger og betale halvdelen af den anden parts omkostninger.

6 — Ved kendelse af 29.6.2016, Ombudsmanden mod Staelen (C-337/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:670), og af 20.7.2016, Staelen mod Ombudsmanden (C-338/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:599), har Domstolen afvist Claire Staelens egen appel og hendes kontraappel mod den appellerede dom.

7 — Europa-Parlamentets afgørelse af 9.3.1994 vedrørende ombudsmandens statut og de almindelige betingelser for udøvelsen af hans hverv (EFT 1994, L 113, s. 15).

8 — Selv om de fleste omhandlede begivenheder vedrører hendes forgænger, vil jeg af hensyn til sammenhængen henvise til den nuværende Ombudsmand, Emily O'Reilly, som har varetaget dette hverv siden den 1.10.2013.

9 — Af den appellerede doms 339 præmisser fremgår den fuldstændige baggrund for denne sag af præmis 1-42.

IV – **Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande**

12. Ombudsmanden har den 6. juli 2015 iværksat appel ved Domstolen med påstand om:

— ophævelse af den appellerede dom, 1) for så vidt som den fastslår, a) at Ombudsmanden begik en række ulovligheder, som udgør tilstrækkeligt kvalificerede tilsidesættelser af EU-retten, b) at der blev konstateret ikke-økonomisk skade, og c) at der er en årsagsforbindelse mellem de af Retten identificerede ulovligheder og den ikke-økonomiske skade, og 2) for så vidt som den tilpligter Ombudsmanden at betale en erstatning på 7 000 EUR

— frifindelse, for så vidt som den appellerede dom ophæves

— at sagen subsidiært hjemvises til Retten, for så vidt som den appellerede dom ophæves

— at der træffes en retfærdig og ordentlig afgørelse om sagens omkostninger.

13. I sit svarskrift, som indgik til Domstolen den 8. oktober 2015, har Claire Staelen nedlagt påstand om:

— frifindelse, idet appellen delvist ikke kan antages til realitetsbehandling og under alle omstændigheder er ugrundet

— at Ombudsmanden tilpligtes at betale 50 000 EUR for ikke-økonomisk skade

— at Ombudsmanden tilpligtes at betale samtlige omkostninger vedrørende såvel nærværende sag som sagen i første instans.

14. Kun Ombudsmanden har afgivet mundtligt indlæg i retsmødet den 6. september 2016.

V – **Bedømmelse**

A – *Indledende bemærkninger*

15. Indledningsvis bemærker jeg, at den anden påstand i Claire Staelens svarskrift til Ombudsmandens appel om, at Ombudsmanden bør tilpligtes at betale 50 000 EUR for ikke-økonomisk skade, åbenlyst må afvises med henvisning til artikel 174 i Domstolens procesreglement, idet den går ud over de former, som påstande i et svarskrift til en appel kan antage [10].

16. Jeg bemærker, at Ombudsmandens appel omfatter fem klagepunkter:

17. Ombudsmanden har især gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, idet den fandt: i) at en tilsidesættelse af TUM-princippet i sig selv var tilstrækkelig til at godtgøre, at der forelå en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse, ii) at en troværdig forklaring fra en institution i forbindelse med Ombudsmandens undersøgelse ikke fritager hende fra pligten til at kontrollere, hvorvidt de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for den forklaring, er fastslået, iii) at de urimeligt sene svar på Claire Staelens skrivelser udgør en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten,

10 — Jf. for så vidt angår det gældende procesreglement generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Kommissionen mod Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:340, punkt 8), og for så vidt angår det tidligere procesreglement dom af 5.7.2011, Edwin mod KHIM (C-263/09 P, EU:C:2011:452, præmis 83 og 84). I sag C-338/15 P nedlagde Claire Staelen ved Domstolen påstand om, at Ombudsmanden skulle betale det samme beløb.

hvorved Unionen ifalder ansvar uden for kontrakt, iv) at Claire Staelens tab af tillid til Ombudsmandens kontor kunne kvalificeres som ikke-økonomisk skade uden en fyldestgørende begrundelse herfor, v) at der forelå en årsagsforbindelse mellem dette tab af tillid og en uregelmæssighed, som hendes kontor angiveligt har begået.

18. For så vidt angår det første appelanbringendes andet til fjerde led, det andet appelanbringendes andet led samt det tredje og fjerde appelanbringende fremgik det tydeligt af retsmødet, at Ombudsmanden rejser tvivl om såvel indholdet af konklusionerne i den appellerede dom som Rettens opfyldelse af begrundelsespligten. Under alle omstændigheder er spørgsmålet, om begrundelsen i en dom afsagt af Retten er selvmodsigende eller utilstrækkelig, et retsspørgsmål, der som sådant kan rejses under en appelsag [11]. På grund af dens særlige karakter kan en formel fejl i form af en ringe eller manglende begrundelse i en afgørelse i første instans desuden gøre det vanskeligt for Domstolen i appelsagen at udelukke, at der er tale om en materiel fejl. I et sådant tilfælde risikerer disse to anbringender at overlappe [12]. På denne baggrund finder jeg det med henblik på dette forslag til afgørelse mest hensigtsmæssigt at behandle argumentationen i den appellerede dom særskilt efter at have undersøgt indholdet af de enkelte appelanbringender. Det vil jeg gøre i det følgende.

B – *Første appelanbringende: Unionen pådrager sig ansvar som følge af Ombudsmandens tilsidesættelse af TUM-princippet i forbindelse med den indledende undersøgelse*

1. Parternes argumenter

19. Ombudsmandens første appelanbringende er opdelt i fire led: et første led, der vedrører en retlig fejl begået af Retten, idet den generelt fastslår, at enhver tilsidesættelse af TUM-princippet udgør en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, samt tre led, der omhandler tre tilfælde, hvor Retten konstaterede, at Ombudsmanden tilsidesatte dette princip på en sådan måde i forbindelse med den indledende undersøgelse. Disse tre led omhandler: i) Ombudsmandens fordrejning i henhold til afgørelsen af 22. oktober 2007 af indholdet af Europa-Parlamentets udtalelse af 27. marts 2007, ii) Ombudsmandens påståede tilsidesættelse af pligten til at undersøge, om Parlamentet havde videresendt oplysningerne om, at Claire Staelen var blevet opført på listen over egnede ansøgere fra udvælgelsesprøve EUR/A/151/98, til Unionens andre institutioner (»de omtvistede oplysninger«), og iii) den påståede manglende undersøgelse af, om de omtvistede oplysninger var blevet fremsendt til Parlamentets egne generaldirektorater (»GD'er«).

20. Ombudsmanden er af den opfattelse, at Rettens generelle fremgangsmåde, navnlig i den appellerede doms præmis 86, ikke er forenelig med EU-retten. Hun har gjort gældende, at de nævnte myndigheder ikke er enige i Rettens konklusioner. Desuden er Ombudsmanden af den opfattelse, at Retten fejlagtigt konstaterede, at de tre undersøgte enkeltstående tilfælde, jf. den appellerede doms præmis 141-145, udgjorde tilstrækkeligt kvalificerede tilsidesættelser af EU-retten.

21. Claire Staelen har gjort gældende, at Ombudsmanden forveksler sin skønsbeføjelse til at indlede en undersøgelse, som følger af artikel 3 i afgørelse 94/262, med måden, hvorpå undersøgelsen foretages, og at Ombudsmanden tager fejl, når hun påstår, at den appellerede dom antyder, at enhver fejl udgør en tilsidesættelse af TUM-princippet, og hun herved pådrager sig ansvar. Claire Staelen har endvidere gjort gældende, at spørgsmålet om, hvorvidt Ombudsmanden fordrejede indholdet af Parlamentets udtalelse af 22. marts 2007, er en bedømmelse af de faktiske omstændigheder, som ikke kan prøves i

11 — Dom af 16.12.2008, Masdar (UK) mod Kommissionen (C-47/07 P, EU:C:2008:726, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

12 — Jf. f.eks. dom af 12.7.2005, Kommissionen mod CEVA og Pfizer (C-198/03 P, EU:C:2005:445, præmis 67-69). Jf. desuden dom af 9.9.2008, FIAMM m.fl. mod Rådet og Kommissionen (C-120/06 P og C-121/06 P, EU:C:2008:476, præmis 89).

forbindelse med en appelsag. Ifølge Claire Staelen anmoder Ombudsmanden Domstolen om at lempe betingelserne for appellantens ansvar uden for kontrakt, hvilket ikke ville harmonere med Lamberts-dommen. Som svar på det første appelanbringendes andet og fjerde led har Claire Staelen gjort gældende, at Retten ikke begik en retlig fejl.

2. Bedømmelse

a) Formaliteten

22. Claire Staelens påstand om, at det første appelanbringendes første og tredje led må afvises, idet de er af faktuel karakter, er ubegrundet.

23. Det første anbringendes første led er et rent retligt spørgsmål, for så vidt som det drejer sig om, hvorvidt en tilsidesættelse af TUM-princippet udgør en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder. For så vidt angår det første appelanbringendes andre led, som ganske vist er knyttet til en bedømmelse af de faktiske omstændigheder – især i forbindelse med videresendelsen af de omtvistede oplysninger – er Ombudsmandens indsigelse af retlig karakter: hvorvidt hendes manglende undersøgelse af videresendelsen (eller manglen herpå) udgjorde en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten. Således som Ombudsmanden har gjort gældende i sit svarskrift, omfatter dette som minimum kontrol med den retlige vurdering af disse faktiske omstændigheder og de retlige konsekvenser, Retten har draget, hvilket Domstolen åbenlyst har kompetence til at prøve i forbindelse med en appelsag [13].

b) Første appelanbringendes første led: den målestok, der gør sig gældende for vurderingen af, om Ombudsmanden har tilsidesat TUM-princippet på en sådan måde, at Unionen ifalder ansvar uden for kontrakt

i) Generelle betragtninger vedrørende anvendelsesområdet for TUM-princippet

24. Pligten til omhyggeligt og upartisk at undersøge alle relevante forhold i den enkelte sag følger af fast praksis i EU's forvaltningsret. Den er altafgørende for en velfungerende forvaltning, selv om begrebet ikke har præcise retlige rammer [14]. Dette er måske grunden til, at der ved lejligheder er blevet henvist til TUM-princippet som princippet om eller pligten til at udvise »omhu« »omsorg«, og måske også grunden til, at det er blevet anvendt som støtte for tilsvarende grundlæggende forvaltningsretlige principper, såsom upartiskhed og overholdelse af en rimelig frist i forbindelse med behandlingen af en sag [15].

25. I den foreliggende sag drejer det omtvistede aspekt af dette princip (eller denne pligt) sig om, hvor langt forvaltningen skal gå for at klarlægge og undersøge de faktiske omstændigheder i en konkret sag.

13 — Jf. bl.a. dom af 19.7.2012, Alliance One International Inc. og Standard Commercial Tobacco Co. Inc. mod Europa-Kommissionen og Europa-Kommissionen mod Alliance One International Inc. m.fl. (C-628/10 P og C-14/11 P, EU:C:2012:479, præmis 84).

14 — Denne opfattelse deles af P. Craig, commentary on Article 41 of the Charter, i S. Peers et al. (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2014, s. 1078, afsnit 41.28.

15 — Jf. desangående B. Mihaescu Evans, *The right to good administration at the crossroads of the various sources of fundamental rights in the EU integrated administrative system*, Luxembourg Legal Studies, 7. udg., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, s. 392 ff. (jf. især s. 394-401 vedrørende den taksonomiske inkonsekvens i forbindelse behandlingen af dette emne).

26. Det enestående ved denne sag er ikke som sådan spørgsmålet om, hvorvidt Retten med føje konkluderede, at Ombudsmanden ved flere lejligheder havde tilsidesat TUM-princippet. Det er snarere et spørgsmål om, hvorvidt Retten med føje fastslog, at de pågældende tilsidesættelser var af en sådan karakter, at Unionen herved pådrog sig ansvar uden for kontrakt. På grund af disse problemstillinger vil jeg i det følgende kort skitsere anvendelsesområdet for TUM-princippet.

27. TUM-princippet gør sig fra begyndelsen gældende på to forskellige niveauer: inden for Unionens interne forvaltningssystem og på medlemsstatsniveau, når EU-reglerne gennemføres af nationale forvaltninger. Dette forslag til afgørelse har fokus på førstnævnte [16].

28. TUM-princippet omfatter kort sagt to modstridende synspunkter: hensynet til forvaltningen og hensynet til privatpersoner.

29. På den ene side er forvaltningen naturligvis ikke alvidende. At pålægge den at iværksætte undersøgelsesforanstaltninger vedrørende selv de mindste detaljer, når resultatet formodentlig kun vil være af mindre betydning for forvaltningens håndtering af en konkret sag kan forekomme uforholdsmæssigt og i strid med en effektiv udnyttelse af de offentlige midler. Desuden er det afhængig af omstændighederne klart, at det i visse tilfælde vil være mere rimeligt at pålægge enkeltpersoner, hvis sag er under behandling, at tilvejebringe de efterspurgte oplysninger, når de uden videre kan fremskaffe dem [17]. Dette gør sig navnlig gældende i sager vedrørende ansøgninger. Desuden kan samspillet med andre retsregler, f.eks. vedrørende fortrolighed, begrænse forvaltningens mulighed for at fremskaffe yderligere oplysninger. Endelig kan TUM-princippet ikke løse alle problemer. Selv om princippet indebærer, at forvaltningen skal handle med omhyggelighed og omtanke, kræver det ikke, at administrationen skal beskytte erhvervsdrivende fra enhver skade, der følger af opfyldelsen af normale kommercielle risici [18].

30. På den anden side er offentlige forvaltninger ofte store og veludstyrede og derfor bedre i stand til at håndtere sager, yde rådgivning og indhente relevante oplysninger end private personer [19]. Selv om privatpersoner kan tilpligtes at samarbejde om en undersøgelse ved at fremsende alle de oplysninger, som de kan tilvejebringe, skal forvaltningen ikke desto mindre gennemføre denne undersøgelse med al mulig omhu for at fjerne foreliggende tvivl [20]. I så henseende skal myndighederne ex officio udtømme alle bevismuligheder med hensyn til, om de i EU-bestemmelserne forudsatte faktiske omstændigheder foreligger i et konkret tilfælde [21]. Det er dermed tvivlsomt, om TUM-princippet kan lempes ud fra et ønske om at lette den administrative byrde eller begrænsede offentlige udgifter, medmindre denne byrde eller disse udgifter uden dette klart ville indebære, at grænserne for, hvad der med rimelighed kan forlanges, overskrides [22]. Endelig er der ingen grund til at lempe de betingelser, der udspringer af TUM-princippet, når resultatet af forvaltningens undersøgelse af en enkelt sag risikerer at føre til pålæggelse af sanktioner [23].

16 — Jf. J. Reichel, *God förvaltning i EU och i Sverige*, Jure Publishing, Stockholm, 2006, s. 489 ff. for et svensk perspektiv på sidstnævnte.

17 — Jf. i denne forbindelse dom af 11.11.1986, Irish Grain Board (254/85, EU:C:1986:422, præmis 19). Jf. H. Hoffmann, »Inquisitorial Procedures and General Principles of Law: The Duty of Care in the Case Law of the European Court of Justice«, i L. Jacobs og S. Bagley, (red.), *The Nature of Inquisitorial Processes in Administrative Regimes: Global Perspectives*, Ashgate, Farnham, 2013, s. 165.

18 — Dom af 16.12.2008, Masdar (UK) mod Kommissionen (C-47/07 P, EU:C:2008:726, præmis 93).

19 — Jf. i denne retning dom af 28.6.2007, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen (C-331/05 P, EU:C:2007:390, præmis 24).

20 — Jf. i denne retning dom af 11.11.1986, Irish Grain Board (254/85, EU:C:1986:422, præmis 16).

21 — Jf. dom af 21.9.1983, Deutsche Milchkontor GmbH m.fl. (205/82 – 215/82, EU:C:1983:233, præmis 35), for så vidt angår de nationale myndigheders pligt til at fastslå de faktiske omstændigheder i forbindelse med gennemførelsen af EU-retten.

22 — Jf. dom af 20.5.1976, de Peijper (104/75, EU:C:1976:67, præmis 18) for så vidt angår begrænsningerne for de nationale myndigheders mulighed for at påberåbe sig artikel 36 i EØF-traktaten (nu artikel 36 TEUF).

23 — Jf. hertil reglerne for den beslægtede – om end anderledes – problemstilling vedrørende bevisbyrde som f.eks. artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16.12.2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 (EFT 2003, L 1, s. 1) (med efterfølgende ændringer) og f.eks. dom af 3.4.2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217, præmis 63) vedrørende samspillet mellem TUM-princippet og reglerne om bevisførelse.

31. På denne baggrund er det i en union, der er baseret på retsstatsprincippet, af altafgørende betydning, at EU's forvaltninger til hver en tid bestræber sig på at vedtage afgørelser, som er materielt korrekte, under overholdelse af princippet om, at administrative myndigheder skal handle i overensstemmelse med loven. Derfor skal EU-myndighederne i forbindelse med deres overvejelser vedrørende en bestemt sag så rettidigt og hurtigt som muligt indhente alle de oplysninger, som under de nærmere omstændigheder er nødvendige og tilstrækkelige for undersøgelsen, og som kan sikre, at det tilsigtede resultat kan bestå en eventuel retslig prøvelse. De af forvaltningen indsamlede oplysninger skal som minimum give mulighed for, at det resultat, som forvaltningen tilsigter i en verserende sag, anses for at være hensigtsmæssigt og ikke at være urimeligt [24]. Det kan derfor under ingen omstændigheder udelukkes, at en myndighed kan blive nødt til at anvende flere ressourcer, end den indledningsvis forventede.

32. Når alt dette er sagt, er det stadig klart, at eftersom der ikke foreligger retningslinjer i hverken chartrets artikel 41 eller andetsteds i den primære ret, er vurderingen af, hvorvidt forvaltningen har opfyldt sine forpligtelser til at undersøge alle de relevante aspekter af en bestemt sag i tilstrækkelig grad, i bund og grund kasuistisk. Den vil nærmere betegnet først og fremmest afhænge af to forhold: sagens *faktiske omstændigheder* for det første og fortolkningen af de *specifikke EU-regler* for den pågældende procedure og forvaltningens aktiviteter desangående for det andet [25].

33. For så vidt angår erstatningsspørgsmålet følger det endelig af retspraksis, at en tilsidesættelse af TUM-princippet i princippet kan give anledning til betaling af erstatning [26]. Det bemærkes særligt, at Retten (nu) har fastslået, at »såfremt der konstateres en ulovlighed, som under tilsvarende omstændigheder ikke ville være blevet begået af en normalt forsigtig og påpasselig administration, kan det konkluderes, at [EU-]institutionens adfærd har udgjort et retsstridigt forhold, der kan pådrage [Unionen] ansvar i henhold til [artikel 340 TEUF]« [27]. Rettens anvendelse af formuleringen »kan det konkluderes« tyder på, at denne test ikke træder i stedet for de kriterier, der normalt anvendes til at fastlægge Unionens ansvar uden for kontrakt. Der anvendes imidlertid forskellige begreber i retspraksis [28]. Domstolen har i sin praksis ikke fastlagt en sådan sammenlignende test [29], men har i stedet bemærket »en mangel på påpasselighed, [som] blev stadig tydeligere« [30].

ii) Realiteten

34. Efter disse indledende bemærkninger vil jeg nu se nærmere på den fremgangsmåde, som Retten har anvendt i den appellerede dom, som er blevet kritiseret af Ombudsmanden, og nærmere bestemt dommens præmis 85-88.

24 — Jf. i denne forbindelse dom af 22.10.1991, Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, præmis 13).

25 — Jf. som et eksempel herpå dom af 6.11.2008, Nederlandene mod Kommissionen (C-405/07 P, EU:C:2008:613, præmis 56, 57, 66 og 67).

26 — Jf. dom af 16.12.2008, Masdar (UK) mod Kommissionen (C-47/07 P, EU:C:2008:726, præmis 91).

27 — Jf. dom af 12.7.2001, Comafrica og Dole Fresh Fruit Europe mod Kommissionen (T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 og T-225/99, EU:T:2001:184, præmis 134), og af 17.3.2005, Agraz m.fl. mod Kommissionen (T-285/03, EU:T:2005:109, præmis 40) (omstødt ved appel ved dom af 9.11.2006, Agraz m.fl. mod Kommissionen (C-243/05 P, EU:C:2006:708), kun for så vidt angår skadesspørgsmålet. Kommissionen havde ikke iværksat appel mod konstateringen af, at der var tale om en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten).

28 — F.eks. tilføjede (nu) Retten i sin dom af 12.7.2001, Comafrica og Dole Fresh Fruit Europe mod Kommissionen (T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 og T-225/99, EU:T:2001:184, præmis 144), at »[k]onstateringen af en fejl eller en ulovlighed fra en institutions side er ikke i sig selv tilstrækkelig til at pådrage [Unionen] ansvar uden for kontrakt, medmindre denne fejl eller ulovlighed er præget af en manglende påpasselighed eller forsigtighed« (min fremhævelse). I sin dom af 18.9.1995, Nölle mod Rådet og Kommissionen (T-167/94, EU:T:1995:169 (»Nölle II«), præmis 89), sondrede (nu) Retten mellem en total tilsidesættelse af TUM-princippet og en simpel fejlvurdering af rækkevidden af de forpligtelser, der følger heraf.

29 — Jf. hertil dom af 28.6.2007, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen (C-331/05 P, EU:C:2007:390, præmis 24), som i forbindelse med et erstatningssøgsmål i forbifarten henviste til »al den omhu, som en stor veludstyret institution skylder klageberettigede«.

30 — Dom af 9.12.1965, Société anonyme des Laminoirs, Hauts Fourneaux, Forges, Fonderies et Usines de la Providence m.fl. mod den Høje Myndighed (29/63, 31/63, 36/63, 39/63-47/63, 50/63 og 51/63, EU:C:1965:120, s. 937) (erstatning tilkendt) og af 30.1.1992, Finsider m.fl. mod Kommissionen (C-363/88 og C-364/88, EU:C:1992:44, præmis 22) (erstatning ikke tilkendt). Jf. desuden dom af 15.3.1995, Cobrecaf SA m.fl. mod Kommissionen (T-514/93, EU:T:1995:49, præmis 70), hvor (nu) Retten henviste til en »klar mangel på påpasselighed«.

35. I præmis 86 af den appellerede dom bemærkede Retten, at »[s]elve den omstændighed, at der foreligger en tilsidesættelse af [TUM-princippet], kan […] være tilstrækkelig til at godtgøre, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse« [31]. Som Ombudsmanden har anført, udgør dette en fordrejning af retspraksis: Domstolen har konsekvent fastslået, at når det pågældende EU-organ »råder over et stærkt begrænset eller intet skøn, *kan* selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af [EU-]retten, være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse« [32]. Dette kan næppe komme som en overraskelse. Unionens ansvar forudsætter, at det pågældende EU-organ *åbenbart og groft* har tilsidesat grænserne for sine skønsbeføjelser. Om en retsakt er generel eller individuel, er derfor ikke afgørende for at fastlægge denne grænse [33]. Hvorvidt der pådrages ansvar, afhænger af en række ikke-udtømmende elementer, herunder, men ikke udelukkende, hvor vidt et skøn, der er overladt til EU-organet [34]. Med andre ord er det ikke alle fejl, der er tilstrækkelige til at pådrage Unionen ansvar uden for kontrakt. Der kræves noget mere. Domstolens praksis, som er gengivet i punkt 33 ovenfor, vedrørende TUM-princippet bekræfter dette. Den manglende påpasselighed skal være *åbenbar*. Såfremt dette ikke var tilfældet, ville der ikke være stor forskel mellem et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF og et erstatningssøgsmål i henhold til artikel 268 TEUF.

36. Schneider Electric-dommen, som Retten anvender som grundlag, understøtter for det første ikke Rettens holdning i den appellerede dom, men [35] hvad værre er, er det i denne doms præmis 86 anførte ikke foreneligt med den – korrekte – sammenfatning af retspraksis vedrørende betingelserne for Unionens pådragelse af ansvar uden for kontrakt, som fremgår af den appellerede doms præmis 71 og 72.

37. Desuden begrunder Rettens udtalelser i de præmisser, der går forud for den appellerede doms præmis 86, ikke de konklusioner, der træffes heri.

38. For det første bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 86, at Ombudsmanden ikke råder over et skøn med hensyn til overholdelsen af princippet om at udvise omhu i et konkret tilfælde. Denne udtalelse er, selv om den er korrekt, taget ud af en sammenhæng. Det er ganske vist korrekt, at Ombudsmandens skønsbeføjelser ikke fritager hende fra at overholde TUM-princippet, eftersom det udgør et overordnet retsprincip, som EU's forvaltninger skal overholde til hver en tid [36]. Under alle omstændigheder følger det imidlertid, jf. mine bemærkninger i punkt 32 ovenfor, at overholdelsen af princippet først og fremmest afhænger af, hvorvidt og hvordan hun vælger at foretage sin undersøgelse. Overholdelsen af TUM-princippet er dermed et spørgsmål om omstændigheder. For så vidt angår Ombudsmandens aktiviteter vil overholdelsen af TUM-princippet således afhænge af de foreliggende omstændigheder, som igen vil afhænge af, hvordan hun har udøvet sin vide skønsbeføjelse.

31 — Det begreb, der er anvendt i den franske udgave af dommen (fransk er processprog), er »suffit« (er tilstrækkelig).

32 — Jf. f.eks. dom af 4.7.2000, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen (C-352/98 P, EU:C:2000:361, præmis 44), af 12.7.2005, Kommissionen mod CEVA og Pfizer (C-198/03 P, EU:C:2005:445, præmis 65), og af 19.4.2007, Holcim (Deutschland) mod Kommissionen (C-282/05 P, EU:C:2007:226, præmis 47) (min fremhævelse).

33 — Dom af 4.7.2000, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen (C-352/98 P, EU:C:2000:361, præmis 46). Jf. desuden dom af 19.4.2007, Holcim (Deutschland) mod Kommissionen (C-282/05 P, EU:C:2007:226, præmis 49).

34 — Jf. dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 55-57).

35 — Dom af 11.7.2007, Schneider Electric mod Kommissionen (T-351/03, EU:T:2007:212, præmis 117 og 118): »Såfremt den pågældende institution råder over et stærkt begrænset eller intet skøn, *kan* selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af fællesskabsretten, være tilstrækkelig til, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse […] Det samme gælder, når den sagsøgte institution undlader at opfylde en generel forpligtelse til at udvise omhu (jf. i denne retning (dom af 27.3.1990, Grifoni mod Kommissionen (C-308/87, EU:C:1990:134), præmis 13 og 14) eller foretager en fordrejet anvendelse af de relevante materielretlige eller processuelle regler« (min fremhævelse). Desuden fastslog Domstolen ikke i sidstnævnte dom, at enhver tilsidesættelse af TUM-princippet er tilstrækkelig til at pådrage Unionen ansvar uden for kontrakt.

36 — Jf. H. Hoffmann, op.cit., s. 153 og 154, som påpeger, at »de gældende regler og principper [for EU's forvaltningsret] vedrører alle aspekter af de forvaltningsmæssige aktiviteter, hvad enten der er tale om udarbejdelse af afledt ret eller beslutningstagning i enkeltsager (afgørelser). De gør sig gældende, uanset hvorvidt en afgørelse skal baseres på objektive kriterier, eller forvaltningen har en vis bedømmelsesfrihed,« og navnlig på s. 158, at »princippet om omsorgspligt finder anvendelse i alle faser af en administrativ procedure«.

39. Det er meget sigende, at Retten forekommer at være bekendt med dette problem. Den forsøger nemlig straks at begrænse rækkevidden af dette generelle udsagn i den appellerede doms præmis 86 ved i præmis 87 at bemærke, at ikke alle former for uregelmæssigheder, som Ombudsmanden måtte begå, udgør en tilsidesættelse af TUM-princippet, men alene de uregelmæssigheder, som indebærer, at hun ikke har haft mulighed for omhyggeligt og upartisk at undersøge alle relevante forhold [37].

40. For det andet fremgår et vigtigt argument, som fik Retten til at konkludere, således som den gjorde, at Ombudsmandens tilsidesættelse af TUM-princippet er tilstrækkelig til at godtgøre, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse, af sidste punktum i præmis 85. Heri anførte Retten, at Ombudsmandens respekt for TUM-princippet er særligt vigtigt i betragtning af hendes opgaver i medfør af artikel 228, stk. 1, TEUF og artikel 3, stk. 1, i afgørelse 94/262.

41. Med andre ord krævede Retten med denne principerklæring, at Ombudsmanden skal være »mere katolsk end paven«. Denne opfattelse harmonerer imidlertid ikke med Domstolens afgørelse i Lamberts-sagen, som stillede Ombudsmanden på lige fod med andre EU-organer for så vidt angår Unionens ansvar uden for kontrakt. Således som det understreges i Lamberts-dommen, kræver den særlige karakter af Ombudsmandens hverv ikke, at der anvendes en strengere standard. Det kunne derimod hævdes, at dette ville være skadeligt for Ombudsmandens hverv, som er at sikre, at EU-organerne frivilligt overholder princippet om god forvaltningsskik og, såfremt dette ikke er tilfældet, sikre dette ved hjælp af ikkeindgribende foranstaltninger (»blød lovgivning«) [38]. Ombudsmanden er navnlig tillagt et vidt skøn til at foretage sine undersøgelser på en måde, som hun finder passende, og er alene forpligtet til at anvende bestemte midler [39]. I modsætning til, hvad Claire Staelen har gjort gældende, gør dette skøn sig ikke blot gældende for spørgsmålet om, hvorvidt der skal indledes en undersøgelse, men også for »hvilke følger [undersøgelserne] skal have« [40] – herunder hvorvidt det er hensigtsmæssigt at iværksætte en undersøgelsesforanstaltning i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2 og 3, i afgørelse 94/262. Dette forklarer, hvorfor Domstolen fastslog, at »en borger *under ganske særlige omstændigheder* vil kunne godtgøre, at ombudsmanden har begået en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse af [EU-retten] i udøvelsen af sine opgaver, der kan medføre en skade for den pågældende borger« [41]. Ansvar for *enhver* tilsidesættelse af TUM-princippet er til fare, således som det er påvist i den appellerede dom, for dette skøn og dermed dette hverv.

42. Desuden indebærer den opfattelse, som Retten har gjort gældende, hvorefter Ombudsmanden skal gå foran med et godt eksempel, at hendes synspunkter på en eller anden måde er mere gyldige end andres. Hvis dette var tilfældet, ville det imidlertid være i strid med sund fornuft, at Domstolen derpå afviste at anerkende en bindende virkning af Ombudsmandens afgørelser vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt et EU-organ har overholdt princippet om god forvaltningsskik, således som den netop har gjort [42].

43. Efter min opfattelse begik Retten, da den i den appellerede doms præmis 86 konstaterede, at »en tilsidesættelse af [TUM-princippet], […] derfor [kan] være tilstrækkelig til at godtgøre, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse«, en retlig fejl.

44. Endelig fandt Retten desuden i den appellerede doms præmis 88, at TUM-princippet har til formål at tillægge borgerne rettigheder. Eftersom Ombudsmanden ikke har gjort indsigelse mod denne konklusion, skal følgende betragtninger udelukkende ses som mine sidebemærkninger.

37 — Det er ligeledes sigende, at Retten, således som Ombudsmanden har gjort gældende, i den appellerede doms præmis 205 konstaterede, at Ombudsmanden tilsidesatte TUM-princippet i forbindelse med sin initiativundersøgelse i del II.C.2 af den pågældende dom, der omhandler åbenbart urigtige skøn.

38 — Jf. i denne retning dom af 28.6.2007, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen (C-331/05 P, EU:C:2007:390, præmis 26).

39 — Lamberts-dommen, præmis 50.

40 — Lamberts-dommen, præmis 52.

41 — Lamberts-dommen, præmis 52 (min fremhævelse). M. Suksi, der kommenterer denne dom i *Common Market Law Review*, nr. 42, Kluwer Law, Nederlandene, 2005, s. 1773, har gjort gældende, at Domstolen har skabt et »princip om selvbeherskelse«.

42 — Jf. i denne retning dom af 25.10.2007, Komninou m.fl. mod Kommissionen (C-167/06 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2007:633, præmis 44).

45. Som grundlag for denne holdning henviste Retten til sin egen praksis, hvori den havde beskrevet TUM-princippet som »en regel til beskyttelse af private« [43]. Mig bekendt har Domstolen aldrig udtalt noget i den retning [44]. På den ene side henviser chartrets artikel 41, som TUM-princippet udgør en del af, til sig selv som en »ret« til god forvaltning, som optræder i kapitel V under overskriften »Borgerne i Unionens medlemsstater«. Desuden kan »rettigheder« i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, »udøve[s]«, og EU's forvaltninger »respekterer« dem i henhold til artikel 51, stk. 1 [45].

46. På den anden side er de rettigheder, der skal respekteres, *subjektive* rettigheder, hvilket fremgår af forklaringerne, som skal vejlede i forbindelse med chartrets artikel 52, stk. 5. Her kan der argumenteres for, at det egentlige formål med TUM-princippet er at beskytte almenvellet ved at sikre, at forvaltninger som hovedregel agerer på en måde, der er i overensstemmelse med retsstatsprincippet. Dette gælder især for Ombudsmanden, som ikke har til opgave at give en klager medhold i sin påstand, men nærmere at påvise fejl og forsømmelser i forbindelse med handlinger foretaget af EU's forvaltning i medfør af artikel 2, stk. 1, i afgørelse 94/262. Dette mål kan være sammenfaldende med en bestemt persons – i denne sag Claire Staelens – private interesser, men dette kan ikke altid formodes at være tilfældet. En korrekt fortolkning af Nölle II-dommen forekommer at bekræfte dette: Dommen i denne sag henviser specifikt til den retlige eller faktiske egenskab, som parterne, der er involveret i en administrativ procedure, optræder i [46]. Dette er årsagen til, at jeg anser det for at være et spørgsmål om omstændigheder, hvorvidt en tilsidesættelse af dette princip indebærer, at der er sket tilsidesættelse af en ret, der er tillagt en borger, hvilket jeg gør rede for i punkt 91 nedenfor.

47. Tilsvarende anser jeg den appellerede doms præmis 88 for overdrevent kategorisk. Jeg anerkender imidlertid, at Ombudsmanden ikke har gjort indsigelse mod denne del af dommen.

48. Under alle omstændigheder følger det af det ovenstående, at Ombudsmandens første appelanbringendes første led skal tages til følge.

c) Første appelanbringendes andet led: grovheden af tilsidesættelsen af TUM-princippet bestående af fordrejningen af Europa-Parlamentets udtalelse af 22. marts 2007

49. Det første appelanbringendes andet led skal ligeledes tages til følge.

50. I den appellerede doms præmis 142 sidestillede Retten fejlen bestående af en fordrejning af Europa-Parlamentets udtalelse af 22. marts 2007 med en manglende udvisning af omhu i forbindelse med sagens behandling, hvilket udgjorde en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten. Retten konstaterede ganske enkelt, at »Ombudsmanden […] nemlig ikke [kan] anlægge et skøn, når der er tale om at redegøre for indholdet af et dokument«.

51. Selv om dette er korrekt, er det ikke i sig selv tilstrækkeligt til at godtgøre fejlens grovhed. Retten undersøgte navnlig ikke, om fejlen var forsætlig, eller om den var undskyldelig [47], hvilket navnlig skal ses i lyset af, at Ombudsmanden i første instans havde gjort gældende, at der var tale om en simpel fejl, og at den var blevet udbedret. Under alle omstændigheder er det irrelevant, at Ombudsmanden anerkendte at have begået en fejl.

43 — Nölle II-dommen, præmis 76.

44 — For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt Ombudsmandens beføjelser i henhold til afgørelse 94/262 tillægger borgerne rettigheder, har (nu) Retten besvaret dette spørgsmål benægtende, jf. dom af 10.4.2002, Lamberts mod Ombudsmanden (T-209/00, EU:T:2002:94, præmis 87).

45 — Chartret er blevet bindende efter Domstolens dom i Lamberts-sagen. I denne henseende nævnes Nölle II-dommen i de forklaringer, som skal vejlede i forbindelse med fortolkningen af chartret (EUT 2007, C 303, s. 17) for så vidt angår dets artikel 41, som i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, skal tages i betragtning i forbindelse med fortolkningen heraf.

46 — Nölle II-dommen, præmis 76.

47 — Jf. i denne henseende dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 56). Selv om denne præmis vedrører spørgsmålet om, hvorvidt »en […] retsvildfarelse er undskyldelig«, er der intet til hinder for, at dette kriterium ligeledes gør sig gældende for andre faktiske fejl, eftersom nævnte præmis ikke indeholder en udtømmende opregning af relevante faktorer.

52. Det forekommer mig, at nærværende sag adskiller sig væsentligt fra situationen i M-sagen. I den sag mindskede den omstændighed, at Ombudsmanden berigtigede en indledende fejl (der bestod i navns nævnelse af en tjenestemand i en offentlig udgave af en afgørelse fra Ombudsmanden vedrørende en sag om fejl og forsømmelser), ikke grovheden af den pågældende tilsidesættelse af EU-retten [48]. I den foreliggende sag forekommer grovheden af fordrejningen af indholdet af Parlamentets udtalelse af 22. marts 2007 ikke at være indlysende, og jeg kan navnlig ikke se, hvorfor denne fejl ikke kunne berigtiges.

53. Den omstændighed, at Retten i den appellerede doms præmis 102 udtalte, at »[d]en nævnte fejl […] er udtryk for, at [hun] ikke udviste omhu […] i forbindelse med hensyntagen til en omstændighed, som ombudsmanden selv anså for relevant«, har ingen betydning. Denne udtalelse er grundlaget for konklusionen om, at TUM-princippet blev tilsidesat, og ikke at tilsidesættelsen var tilstrækkeligt kvalificeret.

54. Modsat, hvad Claire Staelen har gjort gældende, følger det heller ikke af den appellerede doms præmis 290, at tilsidesættelsen var tilstrækkeligt kvalificeret. Således som Ombudsmanden har gjort gældende, ændrer den omstændighed, at Retten i den appellerede doms præmis 291 og 292 overvejede, om de handlinger, som Ombudsmanden havde foretaget, var tilstrækkelige til fuldt ud at erstatte den ikke-økonomiske skade, som Claire Staelen havde lidt, under alle omstændigheder ikke på dette, eftersom denne diskussion drejer sig om en kvantificering af skaden og ikke om grovheden af tilsidesættelsen [49].

55. Retten har endvidere ikke anført nogen reel begrundelse, således som den bør gøre [50], for, hvordan Ombudsmandens manglende omhu udgjorde en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten. Selv om det antages, at begrundelsen indirekte følger af den appellerede doms præmis 88, er dommen selvmodsigende, idet Retten indledte sin vurdering ved i præmis 72 at erklære, at såfremt Ombudsmanden intet skøn har, »kan« den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af EU-retten, være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse.

56. Derfor er jeg under alle omstændigheder af den opfattelse, at Retten ikke i tilstrækkelig grad opfyldte sin forpligtelse til at begrunde, hvorfor Ombudsmandens fordrejning af indholdet af Parlamentets udtalelse af 22. marts 2007 udgjorde en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af TUM-princippet.

d) Første appelanbringendes tredje led: grovheden af tilsidesættelsen af TUM-princippet bestående af den manglende undersøgelse af, om de omtvistede oplysninger var blevet fremsendt til de øvrige EU-organer

57. Første appelanbringendes tredje led omhandler Rettens konklusion af, at Ombudsmanden – idet hun ikke undersøgte, om de omtvistede oplysninger var blevet fremsendt til de øvrige EU-organer – tilsidesatte TUM-princippet i en grad, der var tilstrækkeligt kvalificeret til, at det pådrog Unionen ansvar uden for kontrakt.

48 — Dom af 24.9.2008, M mod Ombudsmanden (T-412/05, ikke trykt i Sml., EU:T:2008:397) (jf. især præmis 134). Jf. ligeledes dom af 7.2.1990, Culin mod Kommissionen (C-343/87, EU:C:1990:49, præmis 28).

49 — Jf. i denne forbindelse dom af 14.10.2014, Giordano mod Kommissionen (C-611/12 P, EU:C:2014:2282, præmis 37-40).

50 — Jf. bl.a. dom af 26.5.2016, Rose Vision mod Kommissionen (C-224/15 P, EU:C:2016:358, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

58. I den appellerede doms præmis 143 fandt Retten navnlig, at Ombudsmanden »nemlig ikke [har] godtgjort, at [hun] undersøgte og rådede over de relevante oplysninger for at afgøre, hvornår og hvorledes den omhandlede liste over egnede ansøgere blev sendt til Unionens andre institutioner, organer, kontorer og agenturer i perioden fra den 17. maj 2005 til den 14. maj 2007«. Derefter fastslog den, at denne tilsidesættelse af pligten til at udvise omhu udgjorde en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse.

59. Som Ombudsmanden med rette har bemærket, er denne konklusion baseret på den fortolkning af retspraksis, der fremgår af den appellerede doms præmis 86. Eftersom denne fortolkning efter min opfattelse er fejlbehæftet, må den appellerede doms præmis 143 derfor også være det.

60. Såfremt Domstolen – i modsætning til undertegnede – ikke er af den opfattelse, at den appellerede doms præmis 86 er fejlbehæftet, forekommer det mig under alle omstændigheder, at Retten begik en retlig fejl, idet den ikke opfyldte sin begrundelsespligt i tilstrækkelig grad.

61. Retten giver netop ikke ingen begrundelse for, hvorfor Ombudsmandens manglende undersøgelse af, om de omtvistede oplysninger var blevet fremsendt til de øvrige EU-organer, udgjorde en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af TUM-princippet. Den blotte omstændighed, at Retten har anført, at Ombudsmanden ikke har godtgjort, at hun undersøgte og rådede over de relevante oplysninger, forklarer ikke fejlens grovhed, men drejer sig derimod om, at Ombudsmanden skal bære risikoen for de manglende beviser i denne henseende. For så vidt som begrundelsen kan være underforstået, henviser jeg til mine bemærkninger i punkt 55 ovenfor.

62. Heraf følger, at første appelanbringendes tredje led må tages til følge.

e) Første appelanbringendes fjerde led: grovheden af tilsidesættelsen af TUM-princippet bestående af den manglende undersøgelse af, om de omtvistede oplysninger var blevet fremsendt til Parlamentets GD'er

63. Efter at have konstateret, at Ombudsmanden »[ikke] har […] godtgjort, at [hun] undersøgte og rådede over de relevante oplysninger for at vurdere den nævnte videresendelse [af de omtvistede oplysninger]«, konkluderede Retten i den appellerede doms præmis 144, at Ombudsmandens manglende undersøgelse af, om de omtvistede oplysninger var blevet videresendt til Parlamentets GD'er, var tilstrækkeligt kvalificeret til at pådrage Unionen ansvar uden for kontrakt.

64. Som Ombudsmanden med rette har bemærket, er denne konklusion ligeledes baseret på den fejlagtige fortolkning af retspraksis, der fremgår af den appellerede doms præmis 86.

65. Under alle omstændigheder er jeg af grunde som de i punkt 60 og 61 ovenfor anførte af den opfattelse, at Retten begik en retlig fejl, idet den undlod at opfylde sin forpligtelse til at begrunde, hvorfor Ombudsmandens manglende undersøgelse af, om de omtvistede oplysninger var blevet fremsendt til Parlamentets GD'er, var en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af TUM-princippet.

66. Således skal første appelanbringendes fjerde led også tages til følge og dermed appelanbringendet i sin helhed.

C – Andet appelanbringende: Unionen pådrager sig ansvar som følge af Ombudsmandens tilsidesættelse af TUM-princippet i forbindelse med initiativundersøgelsen

1. Parternes argumenter

67. Ombudsmanden har fra starten gjort gældende, at Retten ved at tage højde for gyldighedsperioden for listen over egnede ansøgere i forbindelse med en tilsidesættelse af TUM-princippet har truffet afgørelse ultra petita, eftersom Claire Staelens påstand var støttet på et åbenbart urigtigt skøn. Desuden har Ombudsmanden anført, at artikel 3, stk. 1 og 2, i afgørelse 94/262 giver hende beføjelser til at indsamle bevismateriale på forskellige måder og beslutte, om der skal iværksættes yderligere undersøgelsesforanstaltninger. Hun har gjort gældende, at hun med rette kan sætte sin lid til oplysninger fra en institution, for så vidt som der ikke er noget, der giver anledning til at stille spørgsmål ved pålideligheden af dette bevis. Hun har anført, at hun ikke havde nogen grund til ikke at støtte sig på Parlamentets svar af 15. november 2010 på det spørgsmål, hun stillede i forbindelse med sin initiativundersøgelse, og Claire Staelen reagerede ikke på svaret, efter at hun blev underrettet herom. Ombudsmanden har gjort gældende, at hun ikke havde kunnet forudse, at Parlamentet næsten tre år senere ville berigtige disse oplysninger, samt at den appellerede dom under alle omstændigheder ikke indeholder nogen begrundelse for, hvorfor hendes fejl er tilstrækkeligt kvalificeret. Endelig har hun rettet kritik mod Rettens fejlagtige konstatering af, for det første, i den appellerede doms præmis 113, at det var hende, der indgav de dokumenter, der afslørede urigtigheden i Parlamentets udtalelse af 15. november 2010, og, for det andet, i dommens præmis 199, at »[n]avnene på de ansøgere, der oprindeligt bestod udvælgelsesprøven, var således opført på […] liste[n] over egnede ansøgere i mindst to år, fire måneder og tyve dage«, når kun én ansøger var opført på listen i et lidt længere tidsrum end Claire Staelen, hvilket fremgår af den appellerede doms præmis 201 [51].

68. Claire Staelen har gjort gældende, at formodningen om, at forvaltningen var i god tro, kan afkræftes. Efter Claire Staelens opfattelse er der, så snart Ombudsmanden har antaget en klage, blevet stillet spørgsmål ved pålideligheden af oplysningerne. Der bør efter hendes opfattelse gives forrang til klagernes gode tro frem for den gode tro hos forvaltningen, eftersom Ombudsmandens undersøgelser iværksættes i førstnævntes interesse. Claire Staelen har konkluderet, at Retten ikke begik en fejl, idet den fandt, at Ombudsmanden ikke havde tilstrækkeligt bevismateriale til at træffe afgørelse, samt at denne fejl var tilstrækkeligt kvalificeret til at pådrage Unionen ansvar.

2. Bedømmelse

69. Ombudsmandens påstand om, at Retten traf afgørelse ultra petita, skal forkastes. Således som det fremgår af punkt 38 og 39 ovenfor, er der en tæt forbindelse mellem TUM-princippet og Ombudsmandens skøn til at vælge, hvorvidt og hvordan hun vælger at foretage sin undersøgelse. Retten langt fra omdefinerede søgsmålets genstand, men udtrykte derimod Claire Staelens påstand om et åbenbart urigtigt skøn i form af en tilsidesættelse af TUM-princippet, hvilket den havde ret til at gøre [52].

70. Resten af dette appelanbringende er ifølge min fortolkning delt op i to led: For det første har Ombudsmanden gjort gældende, at hun ikke tilsidesatte TUM-princippet, idet hun ikke iværksatte yderligere undersøgelser efter Parlamentets svar. For det andet har hun anført, at hendes adfærd ikke var tilstrækkeligt kvalificeret til, at Unionen kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold. Jeg vil undersøge dette anbringende i ovennævnte rækkefølge.

51 — Præmis 201 i den engelske udgave af den appellerede dom indeholder en oversættelsesfejl, eftersom den anvender flertalsformen (»[…] shorter than that for the other successful *candidates* […]«), mens den franske udgave (fransk er processproget) henviser til »[…] une durée inférieure à celle d'*un* des autres lauréats du concours […]« (min fremhævelse i begge citater).

52 — Jf. i denne henseende dom af 1.7.2008, Chronopost og La Poste mod UFEX m.fl. (C-341/06 P og C-342/06 P, EU:C:2008:375, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).

a) Andet appelanbringendes første led: den påståede tilsidesættelse af TUM-princippet, idet Ombudsmanden satte sin lid til Parlamentets udtalelse af 22. marts 2007

71. De passager i den appellerede dom, som Ombudsmanden især retter kritik mod (præmis 199, 205 og 223), vedrører alle det argument, der er gengivet i dommens præmis 197, og hvorefter Ombudsmanden begik en fejl, idet hun fandt, at Claire Staelen ikke blev udsat for forskelsbehandling i forhold til de andre egnede ansøgere for så vidt angik varigheden af opførelsen af hendes navn på listen over egnede ansøgere.

72. Indledningsvis kan jeg ikke udelukke, at Ombudsmanden har ret i sin kritik af de i punkt 67 ovenfor nævnte konklusioner. Selv om Ombudsmanden ikke har anført, at Retten fordrejede sagens faktiske omstændigheder i første instans, er denne kritik imidlertid irrelevant, idet disse mulige fejl er uvæsentlige. For så vidt angår den fejlagtige anvendelse af begrebet »mindst« fastslog Retten ganske enkelt – og med rette – i den appellerede doms præmis 203, at Parlamentets forklaring ikke var korrekt. Selv om sagens akter afslører, at et vigtigt dokument fra Parlamentet, som anførte, at dets udtalelse af 15. november 2010 var urigtig, blev udarbejdet på foranledning af Claire Staelen og ikke Ombudsmanden [53], henviser den appellerede doms præmis 113 desuden ikke til dette specifikke dokument. Derfor er den omstændighed, at dokumentet blev indgivet på foranledning af Claire Staelen, ikke entydig.

73. Ikke desto mindre er jeg ikke af den opfattelse, at Retten med rimelighed kunne konstatere, således som den gjorde i den appellerede doms præmis 205, at Ombudsmanden tilsidesatte TUM-princippet, idet hun ved afslutningen på sin initiativundersøgelse fastslog, at Parlamentet ikke havde begået et tilfælde af fejl og forsømmelser »uden at have modtaget oplysninger, der godtgjorde, hvornår hver enkelt af disse bestående ansøgere var blevet ansat, idet disse forklaringer viste sig ikke at være korrekte«.

74. For så vidt angår netop den omstændighed, at forklaringerne senere viste sig at være ubegrundede, tvivler jeg stærkt på, at vurderingen af, om en myndighed har overholdt TUM-princippet, med rette udelukkende eller hovedsageligt kan baseres på begivenheder, der følger efter den adfærd, der lægges til last. Det er ikke muligt at fastslå, at der er sket en fejl, udelukkende ved at støtte sig på bagklogskabens klare lys.

75. Jeg bemærker, at Retten i den appellerede doms præmis 204 i et generelt udsagn dernæst fastslog, at »[d]en omstændighed, at en forklaring, der i forbindelse med en undersøgelse afgives over for ombudsmanden, forekommer overbevisende, [ikke] fritager […] Ombudsmanden for sin pligt til at sikre, at de omstændigheder, som denne forklaring støttes på, kan anses for godtgjort, når den nævnte forklaring udgør det eneste grundlag for konstateringen af, at den pågældende institution ikke har begået et tilfælde af fejl og forsømmelser«. Denne udtalelse er imidlertid ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at Ombudsmanden ikke overholdt TUM-princippet.

76. Således som det fremgår af punkt 32 ovenfor, afhænger overholdelsen af TUM-princippet af de relevante faktiske omstændigheder og af de gældende regler for den pågældende procedure og forvaltningens aktiviteter. Derfor rammer et overdrevent kategorisk synspunkt som det i den appellerede doms præmis 204 anførte helt ved siden af. Det efterlader i det mindste det indtryk, at Ombudsmanden ville have overholdt dette princip, hvis hun havde baseret sin holdning på to udtalelser.

53 — Det fremgår af sagsakterne fra første instans, at Retten – efter anmodning herom fra Claire Staelen af 12.2.2014 – ved dens justitssekretærs afgørelse af 20.3.2014 anmodede Parlamentet om at udarbejde skriftlige anbringender i en parallel sag om erstatning mellem denne institution og Claire Staelen, nævnt i den appellerede doms præmis 52 (en sag, som mundede ud i dom af 29.4.2015, CC mod Parlamentet, T-457/13 P, EU:T:2015:240), hvilket den gjorde den 27.3.2014. Det fremgår af Parlamentets duplik i denne sag (som Ombudsmanden har vedlagt sin appel i nærværende sag), at Parlamentet gjorde gældende, at det var i forbindelse med denne appelsag, at det havde modtaget nye oplysninger om gyldighedsperioden for listen over de oprindelige egnede ansøgere fra udvælgelsesprøve EUR/A/151/98 (jf. dommens præmis 70-78).

77. En afvejning af de relevante faktiske omstændigheder og de gældende regler bekræfter, at Retten begik en retlig fejl.

78. For så vidt angår de relevante faktiske omstændigheder blev der for det første, således som det er blevet gjort gældende af Ombudsmanden uden indsigelse herimod fra Claire Staelen, ikke indgivet bemærkninger til Parlamentets udtalelse af 15. november 2010 fra Claire Staelen, som, jf. den appellerede doms præmis 26, forud for dette tidspunkt udtrykkeligt havde anmodet Ombudsmanden om ikke at fremsende hende yderligere skrivelser. Der blev heller ikke indgivet bemærkninger fra de personer, der handlede på Claire Staelens vegne, efter hendes anmodning om at afbryde den direkte kommunikation [54].

79. For det andet følger det af den appellerede doms præmis 42, at der i betragtning af Claire Staelens indsigelse mod initiativundersøgelsen og manglen på væsentlige samfundsinteresser ikke var grundlag for at iværksætte yderligere undersøgelser. Derfor afsluttede Ombudsmanden den pågældende undersøgelse. Jeg vil gerne minde om, at denne blev iværksat med henblik på at berigtige forhold, som efter Claire Staelens opfattelse var fejlbehæftede.

80. For det tredje er der intet i de faktiske omstændigheder, som Retten har fastslået, der gør det muligt at konkludere, at Ombudsmanden ikke kunne sætte sin lid til Parlamentets udtalelse af 15. november 2010, hverken Parlamentets tidligere adfærd eller andre omstændigheder.

81. Vedrørende de gældende regler har jeg i punkt 41 ovenfor allerede gjort rede for den vide skønsbeføjelse, som Ombudsmanden har. I medfør af artikel 9, stk. 1, i afgørelse 94/262 varetager Ombudsmanden desuden sit hverv i Unionens og unionsborgernes almene interesse – og er ikke blot et værktøj til at fremme individuelle interesser, således som Claire Staelen har gjort gældende. Eftersom vurderingen af denne almene interesse – uanset om den sker på grundlag af en klage eller af egen drift – afhænger af omstændighederne i hvert enkelt tilfælde, bør antallet af kriterier, som Ombudsmanden kan lægge vægt på ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse, ikke begrænses. Det bør modsat heller ikke pålægges hende udelukkende at anvende bestemte kriterier [55]. Dette gælder måske netop for undersøgelser, der er iværksat på Ombudsmandens eget initiativ. Ikke desto mindre så Retten ganske enkelt bort fra Parlamentets svar af 15. november 2010 og den omstændighed, at Ombudsmanden anså det for at være overbevisende. Denne tilgang, hvorved Retten erstattede Ombudsmandens vurdering med sin egen, er uforenelig med sidstnævntes særlige funktion.

82. Den er endvidere i strid med grundlæggende principper i EU-retten, der regulerer, hvordan Ombudsmanden gennemfører sine undersøgelser.

83. For det første vil jeg gerne minde om, at EU's organer skal samarbejde loyalt [56], og at Unionens retsinstanser har beføjelser til at efterprøve, at denne pligt er blevet varetaget korrekt. I samfund, der er underlagt retsstatsprincippet, kræver dette følgelig en pligt til at være sandfærdig. Således er der til udtalelser fra institutionerne knyttet en – afkræftelig – formodning om, at de er korrekte [57]. Hvis en udtalelse fra et EU-organ udgør et fuldstændigt svar på Ombudsmandens spørgsmål, står det ikke Ombudsmanden frit at betvivle sandfærdigheden af eller de bagvedliggende motiver for disse udtalelser uden en god grund. Hvis et fuldstændigt svar ikke er forestående, kan – og sandsynligvis skal – Ombudsmanden imidlertid fortsætte sin undersøgelse. Claire Staelens påstand om, at formodningen afkræftes, når Ombudsmanden beslutter at behandle en klage, understøttes ikke af

54 — Jf. desuden præmis 61 i Ombudsmandens afgørelse af 31.3.2011, der afsluttede initiativundersøgelsen.

55 — Jf. dom af 17.5.2001, IECC mod Kommissionen (C-450/98 P, EU:C:2001:276, præmis 57 og 58), for så vidt angår anvendelsen af TUM-princippet i forbindelse med Kommissionens vurdering af Unionens interesse foranlediget af en klage over en overtrædelse af konkurrencereglerne.

56 — Jf. også dom af 6.10.2015, Rådet mod Kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:663, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).

57 — Jf. analogt dom af 26.4.2005, Sison mod Rådet (T-110/03, T-150/03 og T-405/03, EU:T:2005:143, præmis 29) (stadfæstet ved appeldom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75).

afgørelse 94/262: Den omstændighed, at en klage behandles, betyder ikke, at den er begrundet, eftersom de regler for behandling, der er omhandlet i den afgørelse, udelukkende er af formel karakter (jf. bl.a. artikel 2, stk. 2, 3, 4, 7 og 8, i afgørelse 94/262). Alt andet ville ophæve formålet med artikel 3, stk. 6, i afgørelse 94/262, som kun vedrører muligheden for fejl eller forsømmelser.

84. For det andet er det gældende princip i EU-retten princippet om den frie bevisbedømmelse, og det eneste kriterium, der er relevant ved vurderingen af de fremlagte beviser, er deres troværdighed [58]. I de tilfælde, hvor beviserne er tilstrækkeligt troværdige og pålidelige, kan det tilsvarende være overflødigt at iværksætte yderligere undersøgelser.

85. Alt i alt understøtter hverken de relevante faktiske omstændigheder eller de gældende regler opfattelsen af, at Ombudsmanden tilsidesatte TUM-princippet.

86. Endvidere var urigtigheden i Parlamentets udtalelse af 15. november 2010 ikke i sig selv tilstrækkelig til, at Retten kunne konkludere, at Ombudsmanden tilsidesatte TUM-princippet.

87. Det bør bemærkes, at Retten på baggrund af en sammenligning af den faktiske periode, hvor Claire Staelen var opført på listen over egnede ansøgere, med Parlamentets svar af 15. november 2010 i bund og grund udledte, at TUM-princippet var blevet tilsidesat. På grundlag af oplysninger, der kom frem i løbet af sagen i første instans, fastslog den, at Claire Staelens navn var opført på denne liste i én måned og otte dage mindre end den eneste anden tilbageværende egnede ansøger, og at Parlamentets svar af 15. november 2010 ikke var korrekt. Det har fra begyndelsen bekymret mig, at Retten tilsyneladende har knyttet spørgsmålet om, hvorvidt Ombudsmanden ikke har udvist omhu, til det særskilte spørgsmål om, hvorvidt der rent faktisk er sket forskelsbehandling. Hvis Parlamentet for argumentets skyld havde afgivet en udtalelse, der var i overensstemmelse med disse resultater, er det under alle omstændigheder logisk, at den blotte omstændighed, at navnet på en anden ansøger var opført på listen i lidt over en måned mere end Claire Staelen, ikke havde understøttet en konstatering af, at hun ikke havde været opført på listen i en periode, der i det væsentlige er sammenlignelig med perioden for de andre. Det ville endda have været uagtsomt, såfremt Ombudsmanden havde konkluderet dette. Dataene er i bedste fald ikke entydige.

88. Dette betyder imidlertid ikke, at Ombudsmanden ikke udviste omhu, selv om Parlamentets udtalelse af 15. november 2010 på et meget senere tidspunkt viste sig at være urigtig. Derimod synes Claire Staelen ikke at have ført det fornødne bevis for sin påstand om, at hun var genstand for forskelsbehandling, som Ombudsmanden – i medfør af pligten til at vise omhu – var forpligtet til at undersøge yderligere.

89. På dette grundlag er jeg af den opfattelse, at det andet appelanbringendes første led skal tages til følge.

b) Andet appelanbringendes andet led: Unionen ifalder ansvar uden for kontrakt

90. Såfremt Domstolen fastslår, at Ombudsmanden tilsidesatte TUM-princippet, bemærker jeg, at Rettens konstatering af en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af dette princip i den appellerede doms præmis 205 er baseret på den generelle fremgangsmåde, som blev fastlagt i dommens præmis 86, og som jeg anser for at være fejlbehæftet.

58 — Dom af 25.1.2007, Dalmine mod Kommissionen (C-407/04 P, EU:C:2007:53, præmis 63).

91. Som uddybning af mine bemærkninger i punkt 46 ovenfor bør jeg tilføje, at TUM-princippet i forbindelse med en undersøgelse, om Ombudsmanden har iværksat på eget initiativ, som regel ikke har til formål at beskytte en bestemt borgers rettigheder, men snarere integriteten af undersøgelsen af, hvorvidt der er sket fejl og forsømmelser. Jeg skal dog indrømme, som Ombudsmanden gjorde det klart i retsmødet, at hun – i det mindste formelt – ikke anfægter Rettens vurdering i den appellerede doms præmis 88.

92. Under alle omstændigheder, og af grunde svarende til de i punkt 60 og 61 anførte, begik Retten en retlig fejl, idet den – bortset fra en henvisning til dens generelle opfattelse i den appellerede doms præmis 84-86 – ikke forklarede, hvorfor Ombudsmandens undladelse af at gennemføre yderligere undersøgelser efter modtagelsen af Parlamentets udtalelse udgjorde en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af TUM-princippet.

93. Heraf følger, at det andet appelanbringendes andet led må tages til følge, og dermed må det andet appelanbringende i sin helhed ligeledes tages til følge.

D – *Tredje appelanbringende: Unionen pådrager sig ansvar for Ombudsmandens tilsidesættelse af pligten til at handle inden for en rimelig frist*

1. Parternes argumenter

94. Ombudsmanden er enig med Retten i, at hendes svar af 1. juli 2008 på Claire Staelens skrivelse af 19. oktober 2007 og 24. januar 2008 kom urimeligt sent, men har gjort gældende, at Retten ikke har forklaret, hvordan dette udgør en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af pligten til at handle inden for en rimelig frist, der kan indebære, at Unionen ifalder ansvar uden for kontrakt. Efter Ombudsmandens opfattelse har den fremgangsmåde, som Retten har anvendt i den appellerede doms præmis 269, fejlagtigt sidestillet tilsidesættelsen af denne pligt med betaling af erstatning. Under alle omstændigheder har hun anført, at Retten ikke har taget alle relevante omstændigheder i betragtning, herunder den omstændighed, at Ombudsmanden undskyldte for det sene svar.

95. Selv om dette er omfattet af den del af hendes svar, der vedrører det første anbringendes andet led, har Claire Staelen gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 290 har givet en tilstrækkelig begrundelse for, hvorfor det sene svar udgjorde en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten.

2. Bedømmelse

96. Selv om ingen specifikke bestemmelser præciserer de gældende tidsfrister, indebærer kravet om retssikkerhed, at EU-organerne udøver deres beføjelser inden for en rimelig frist. Den rimelige karakter af en frist skal vurderes på grundlag af samtlige omstændigheder i den konkrete sag, herunder navnlig tvistens betydning for den pågældende, sagens kompleksitet og de forskellige led i den processuelle procedure, som EU-institutionen har fulgt, samt de involverede parters adfærd under sagens behandling. Den rimelige karakter af en frist kan under alle omstændigheder ikke fastlægges under henvisning til en bestemt maksimumsgrænse, der fastsættes på abstrakt vis [59].

97. Det er ubestridt, at Ombudsmanden tilsidesatte pligten til at handle inden for en rimelig frist, idet hun den 1. juli 2008 besvarede Claire Staelens skrivelser af 19. oktober 2007 og 24. januar 2008. Svaret kom mere end otte og fem måneder efter Claire Staelens skrivelser. Ved nærværende appelanbringende har Ombudsmanden anfægtet kvalificeringen i den appellerede doms præmis 269 af denne

59 — Jf. i denne forbindelse dom af 14.6.2016, Marchiani mod Parlamentet (C-566/14 P, EU:C:2016:437, præmis 95, 96, 99 og 100 og den deri nævnte retspraksis).

tilsidesættelse som en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel. I den omhandlede præmis fandt Retten, at »[e]ftersom sagsøgeren har krav på at få behandlet sine anmodninger inden for en rimelig frist, udgør den manglende overholdelse af den nævnte frist en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder, og som kan indebære, at Unionen ifalder ansvar«.

98. Herved fusionerede Retten kriteriet om en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel – som afhænger af en vurdering på grundlag af de i dommen i sagen Brasserie du pêcheur [60] nævnte kriterier – med kravet om, at EU-organerne udøver deres beføjelser inden for en rimelig frist, som er baseret på forskellige kriterier, nemlig de i punkt 96 ovenfor anførte. I henhold til retspraksis skal der af den urimelige forsinkelse imidlertid fremgå en klar mangel på påpasselighed, for at Unionen ifalder ansvar [61].

99. Således har Ombudsmanden med rette anført, at Retten sidestillede enhver tilsidesættelse af pligten til at handle inden for en rimelig frist med en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel. Dette afspejler det generelle udsagn i den appellerede doms præmis 86. Af de i punkt 35-43 ovenfor anførte årsager er denne opfattelse retlig fejlagtig.

100. Desuden må Claire Staelens argument om, at Retten har forklaret, hvorfor forsinkelsen er tilstrækkeligt kvalificeret, forkastes af de i punkt 54 ovenfor anførte grunde.

101. Endelig følger det heraf, at jeg ligeledes er af den opfattelse, at Retten ikke gav nogen begrundelse for, hvorfor det urimeligt sene svar udgjorde en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten. Under alle omstændigheder henviser jeg mutatis mutandis til de i punkt 60 og 61 anførte betragtninger.

102. På denne baggrund foreslår jeg, at Ombudsmanden gives medhold i det tredje appelanbringende.

E – *Fjerde appelanbringende: spørgsmålet om, hvorvidt Claire Staelens ikke-økonomiske skade kan give ret til erstatning*

1. Parternes argumenter

103. Selv om Ombudsmanden er af den opfattelse, at Retten med rette i den appellerede doms præmis 290 fastslog, at Ombudsmandens adfærd gav anledning til et tab af tillid til dette organ, og selv om hun beklager, at denne adfærd gav anledning til frustration hos Claire Staelen, stiller hun imidlertid spørgsmål ved, hvordan disse elementer kan sidestilles med ikke-økonomisk skade. Hun har anført, at Retten begik en fejl ved ikke at give nogen forklaring desangående.

104. Claire Staelen har gjort gældende, at Retten ikke begik en retlig fejl for så vidt angår den ikke-økonomiske skade, men at den snarere undervurderede hendes skade.

60 — Dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 55-57).

61 — Dom af 15.3.1995, COBRECAF m.fl. mod Kommissionen (T-514/93, EU:T:1995:49, præmis 70) (15 måneder).

2. Bedømmelse

105. Jeg vil gerne minde om, at alene Retten, når den har fastslået, at der er indtrådt et tab, har kompetence til inden for rammerne af den nedlagte påstand at fastslå, hvorledes og i hvilket omfang skaden skal erstattes. For at Domstolen kan udøve sin kontrol med Rettens domme, skal disse imidlertid være tilstrækkeligt begrundede, ligesom de hvad angår vurderingen af tabet skal angive de kriterier, der er lagt til grund for fastsættelsen af erstatningsbeløbet [62]. Omvendt er Rettens retlige kvalificering af den omstændighed, at der er indtrådt et tab, ligeledes et område, der kan pådømmes af Domstolen under en appelsag.

106. I den appellerede doms præmis 290 fastslog Retten, at Ombudsmandens forskellige begåede fejl har givet Claire Staelen »en oplevelse af tids- og energispild og har medført, at hun har mistet tilliden til dette organ« [63]. Selv om Retten i den appellerede doms præmis 291 fandt, at hendes skade var blevet mindsket af visse handlinger, som Ombudsmanden foretog, fastslog den i præmis 292, at disse handlinger ikke fuldt ud havde erstattet skaden, som den i præmis 294 efter ret og billighed opgjorde til 7 000 EUR.

107. For så vidt angår den anden betingelse for, at Unionen kan ifalde ansvar uden for kontrakt, fremgår det af fast retspraksis, at det tab, som påstås erstattet, skal være faktisk og reelt [64].

108. Tærsklen for, hvornår en ikke-økonomisk skade kan give ret til erstatning, forekommer forståeligt nok at være høj, og Domstolen har ikke nedsat denne tærskel, når den er blevet anmodet herom [65]. I forbindelse med et erstatningssøgsmål, der anlægges i forbindelse med et annullationssøgsmål, udgør annullationen af den anfægtede retsakt sædvanligvis en passende genoprettelse af den ikke-økonomiske skade, hvorefter erstatningspåstanden ikke tjener noget formål [66]. Desuden kan diffuse påstande om erstatning for ikke-økonomisk skade ikke give anledning til erstatning. Domstolen har f.eks. afvist at yde kompensation for ikke-økonomisk skade i forbindelse med en »langvarig tilstand af uvished« vedrørende et karriereforløb [67]. Derfor er jeg af den opfattelse, at jo mere usædvanlig påstanden om erstatning for ikke-økonomisk skade er, desto større er behovet for, at klageren fremlægger en objektiv begrundelse herfor. Følgelig ville dette kræve en mere detaljeret begrundelse fra Rettens side, hvis den anser en sådan påstand for at være begrundet, for at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret på fyldestgørende vis.

109. I de tilfælde, hvor skaden er særlig alvorlig, og anerkendelsen af den begåede ulovlighed ikke er tilstrækkelig, kan det undtagelsesvis være passende at tilkende erstatning for ikke-økonomisk skade. I Culin-sagen havde sagsøgeren fået afslag på sin ansøgning om forfremmelse inden for Kommissionen. Kommissionens svar på hans klage indeholdt en negativ bedømmelse af hans ledelsesevner, der viste sig at være forkert. Domstolen fandt, at bedømmelsen i sig selv var krænkende. Den var endvidere blevet kendt i vide kredse inden for Kommissionen, hvilket klart forvoldte sagsøgeren ikke-økonomisk

62 — Jf. dom af 9.9.1999, Lucaccioni mod Kommissionen (C-257/98 P, EU:C:1999:402, præmis 34 og 35 og den deri nævnte retspraksis).

63 — Selv om appelskriftet imidlertid kun nævner denne præmis i den appellerede dom i forbindelse med Claire Staelens tab af tillid, og derefter anfægter opfattelsen af, at »de elementer, som Retten har fremhævet, kan være forbundet med ikke-økonomisk skade«, omfatter den dog indirekte oplevelsen af tids- og energispild.

64 — Jf. dom af 9.11.2006, Agraz m.fl. mod Kommissionen (C-243/05 P, EU:C:2006:708, præmis 27), og af 21.2.2008, Kommissionen mod Girardot (C-348/06 P, EU:C:2008:107, præmis 54).

65 — Sammenlign f.eks. dom af 14.5.1998, Rådet mod De Nil og Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, præmis 25), med dom af 26.6.1996, De Nil og Impens mod Rådet (T-91/95, EU:T:1996:92, præmis 49 og 50), samt dom af 18.4.2013, Kommissionen mod Systran og Systran Luxembourg (C-103/11 P, EU:C:2013:245, præmis 84), med dom af 16.12.2010, Systran og Systran Luxembourg mod Kommissionen (T-19/07, EU:T:2010:526, præmis 324 og 325).

66 — Jf. dom af 7.2.1990, Culin mod Kommissionen (C-343/87, EU:C:1990:49, præmis 26), af 28.2.2008, Neirinck mod Kommissionen (C-17/07 P, EU:C:2008:134, præmis 96-98), og af 28.5.2013, Abdulrahim mod Rådet og Kommissionen (C-239/12 P, EU:C:2013:331, præmis 72). Nogle mener, at denne tendens i retspraksis navnlig er begrænset til personalesager, jf. generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15 P, EU:C:2016:658, punkt 54).

67 — Dom af 14.5.1998, Rådet mod De Nil og Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, præmis 25 og punkt 2 i dommens konklusion).

skade, som ikke var knyttet til afslaget på hans ansøgning. Denne skade blev ikke fuldt ud genoprettet ved offentliggørelsen af en berigtigelse indeholdt i et addendum eller ved annullationen af afslaget. Derfor pålagde Domstolen Kommissionen at betale en symbolsk franc i erstatning for ikke-økonomisk skade [68].

110. I M-sagen fandt Retten tilsvarende, at navns nævnelse af en tjenestemand ved Kommissionen i en oprindelig offentliggjort udgave af en afgørelse fra Ombudsmanden tilsidesatte tjenestemandens rettigheder og skadede hans omdømme, hvorfor tjenestemanden modtog 10 000 EUR i erstatning for ikke-økonomisk skade [69].

111. Dette er imidlertid langt fra situationen i den foreliggende sag.

112. I modsætning til ovennævnte tilfælde forklarede Retten ikke, hvordan Claire Staelens påståede tab af tillid til Ombudsmandens kontor påvirkede hende på et personligt og dybt plan. Det må nærmere være Ombudsmanden, som er blevet påvirket af dette: Det er ikke Claire Staelens omdømme, der har lidt skade ved de handlinger, som Retten har fundet ulovlige.

113. Jeg er desuden generelt ikke fortaler for en fremgangsmåde, hvor der tilkendes erstatning for ikke-økonomisk skade for tab af tillid til offentlige organer. Eftersom offentlige organer uvægerligt kan begå fejl og gør det dagligt, vil jeg afholde mig fra at spekulere over, om en sådan tillid kan vindes og tabes, men derimod blot bemærke, at en sådan fremgangsmåde udelukkende ville tjene til unødigt at fremme en kultur præget af søgsmål.

114. For så vidt angår anerkendelsen af den skade, som Claire Staelen led i form af oplevelsen af tids- og energispild, er det tilstrækkeligt at konstatere, at Retten åbenlyst har undladt at gøre rede for, hvordan den nåede til den konklusion, at den omstændighed, at Claire Staelen havde denne oplevelse, berettigede hende til erstatning. Selv om det kan være vanskeligt at opgøre tab, der skyldes visse former for ikke-økonomisk skade, kan erstatning for en sådan skade ikke anerkendes udelukkende på baggrund af en subjektiv erklæring fra den part, der søger erstatning herfor, men skal desuden være verificerbar objektivt og udadtil.

115. De i den appellerede doms præmis 291 og 292 anførte grunde forklarer, hvorfor visse handlinger, som Ombudsmanden foretog, ikke fuldt ud erstattede Claire Staelens påståede ikke-økonomiske skade, men ikke hvorfor denne skade gav ret til erstatning i første omgang.

116. Retten begik dermed en retlig fejl i materiel henseende, men også i formel henseende ved at fastslå, at Claire Staelens tab af tillid og oplevelse af tids- og energispild kunne give anledning til en skade, der kan give ret til erstatning,, idet den ikke gav nogen begrundelse herfor. Derfor bør det fjerde appelanbringende tages til følge.

68 — Jf. dom af 7.2.1990, Culin mod Kommissionen (C-343/87, EU:C:1990:49, præmis 27-29).

69 — Dom af 24.9.2008, M mod Ombudsmanden (T-412/05, ikke trykt i Sml., EU:T:2008:397). I sit forslag til afgørelse Ombudsmanden mod Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2003:394, punkt 143) fastslog generaladvokat Geelhoed, at der var en årsagssammenhæng mellem de af Ombudsmanden begåede tjenestefejl i forbindelse med behandlingen af Frank Lamberts' klage og deres »skadelige og destruktive virkninger« på ham, men afholdt sig i punkt 141 af forslaget til afgørelse fra at tage stilling til selve spørgsmålet om, hvorvidt vedkommende havde lidt skade, eftersom (nu) Retten havde gjort dette i sin dom.

F – *Femte appelanbringende: årsagsforbindelse*

1. Parternes argumenter

117. Med henvisning til den appellerede doms præmis 293 har Ombudsmanden gjort gældende, at en af de af Retten konstaterede uregelmæssigheder vedrørte initiativundersøgelsen. Med henvisning til den appellerede doms præmis 292 har hun anført, at der ikke kan være en årsagsforbindelse. Retten begik følgelig en retlig fejl.

118. Claire Staelen har ikke udtalt sig om dette appelanbringende.

2. Bedømmelse

119. På området for Unionens ansvar uden for kontraktforhold er spørgsmålet, om der er årsagsforbindelse mellem den omstændighed, der har givet anledning til skadens opståen, og skaden, hvilket er en betingelse for, at dette ansvar kan ifaldes, et retsspørgsmål, som derfor er undergivet Domstolens prøvelsesret[70]. Den årsagsforbindelse, der er nødvendig for at pådrage Unionen ansvar uden for kontrakt i henhold til artikel 340 TEUF, er godtgjort, når skaden er den direkte konsekvens af den pågældende uretmæssige handling[71].

120. Det fremgår af appellen, at Ombudsmanden i forbindelse med det femte appelanbringende har anfægtet den appellerede doms præmis 293, sammenholdt med dommens præmis 292.

121. I præmis 293 i den appellerede dom fastslog Retten, at »[d]e af ombudsmanden begåede ulovligheder udgør […] den afgørende årsag til, at [Claire Staelen] mistede tilliden til ombudsmandsinstitutionen, og til, at [hun] fik den opfattelse, at en klage var tids- og energispild. Der foreligger således årsagsforbindelse mellem de nævnte ulovligheder og det påståede ikke-økonomiske tab som omhandlet i […] retspraksis«.

122. Ombudsmanden har anført, at den begåede fejl i forbindelse med initiativundersøgelsen, dvs. den manglende iværksættelse af yderligere undersøgelser på baggrund af Parlamentets udtalelse af 15. november 2010, ikke kan have givet anledning til Claire Staelens tab af tillid til Ombudsmandens kontor, eftersom »[Claire Staelens] indsigelse mod den undersøgelse, som ombudsmanden indledte på eget initiativ, […] derimod [var] begrundet i den nævnte mistede tillid« i henhold til den appellerede doms præmis 292.

123. Således som Ombudsmanden i sidste ende anerkendte i retsmødet, anfægter appelskriftet efter sin ordlyd imidlertid ikke konklusionen i den appellerede doms præmis 293 om, at der var en årsagsforbindelse mellem de begåede fejl og Claire Staelens opfattelse af, at klagen var tids- og energispild. I henhold til sidste punktum i den appellerede doms præmis 290 – som heller ikke er blevet anfægtet – skyldes denne opfattelse til dels den fejl, som bestod i Ombudsmandens undladelse af at foretage yderligere undersøgelser set i lyset af Parlamentets udtalelse af 15. november 2010.

124. Heraf følger, at selv om Ombudsmanden kan have ret for så vidt angår netop denne fejl, ville dette ikke kræve ændringer i dommens konklusion. Det femte appelanbringende er således irrelevant.

70 — Dom af 16.7.2009, Kommissionen mod Schneider Electric (C-440/07 P, EU:C:2009:459, præmis 192).

71 — Dom af 30.4.2009, CAS Succhi di Frutta mod Kommissionen (C-497/06 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:273, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

125. Såfremt Domstolen er af den opfattelse, at dette appelanbringende er relevant, er jeg af den opfattelse, at det skal tages til følge. Det følger således af den appellerede doms præmis 292, at Claire Staelens tab af tillid til Ombudsmandens kontor går forud for den fejl, der er knyttet til Ombudsmandens afslutning af initiativundersøgelsen. Dermed er der ikke blevet ført bevis for en årsagsforbindelse i forbindelse med denne fejl, eller i det mindste forekommer de anførte årsager at være selvmodsigende.

126. Mit hovedsynspunkt er ikke desto mindre, at Domstolen bør forkaste det femte appelanbringende, idet det er irrelevant.

G – *Konsekvenser af bedømmelsen*

127. Domstolen har afvist Claire Staelens hovedappel og kontraappel[72]. Den appellerede dom er dermed endelig for så vidt angår spørgsmålet om en *udvidelse* af Ombudsmandens ansvar uden for kontrakt.

128. Desuden følger det af det ovenstående, at jeg er af den opfattelse, at Ombudsmandens første til fjerde appelanbringende skal tages til følge.

129. På denne baggrund foreslår jeg, at Domstolen i overensstemmelse med statuttens artikel 61 ophæver punkt 1, 3 og 4 i den appellerede doms konklusion[73]. Jeg foreslår desuden, at Domstolen endeligt afgør denne sag i medfør af samme bestemmelse, eftersom sagen er moden til påkendelse for så vidt angår Claire Staelens påstand om erstatning for ikke-økonomisk skade.

130. Ifølge fast retspraksis forudsætter Unionens ansvar uden for kontraktforhold som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF, at en række betingelser er opfyldt, nemlig at den adfærd, som Unionens institutioner lægges til last, har været retsstridig, at der foreligger et reelt tab, og at der er en årsagsforbindelse mellem den pågældende institutions eller organs adfærd og det påståede tab[74].

131. Eftersom disse betingelser er kumulative, er det ikke nødvendigt at overveje de øvrige betingelser, når én af dem ikke er opfyldt[75].

132. Det forekommer mig at være tydeligt, at Ombudsmanden ikke tilsidesatte EU-retten i en tilstrækkeligt kvalificeret grad i alle de fem tilfælde, som Retten har fremhævet. I betragtning af omstændighederne bag påstanden om erstatning for ikke-økonomisk skade for den påståede skade, som blev forvoldt af Ombudsmanden i forbindelse med de omtvistede undersøgelser, er det desuden ikke klart, at TUM-princippet tillagde Claire Staelen rettigheder. Jeg vil under alle omstændigheder råde Domstolen til ikke at behandle sidstnævnte spørgsmål.

133. Det forekommer derimod mere hensigtsmæssigt at overveje karakteren af den ikke-økonomiske skade, som Claire Staelen angiveligt har lidt.

134. Claire Staelens argumenter i første instans vedrørende hendes ikke-økonomiske skade er behørigt sammenfattet i den appellerede doms præmis 272. I denne doms præmis 288 og 289 afviste Retten med rette nogle af hendes argumenter, for så vidt som hun krævede erstatning af Ombudsmanden for Parlamentets påståede fejl og for sin påståede skade, der bestod af »et tab af penge«.

72 — Kendelse af 29.6.2016, Ombudsmanden mod Staelen (C-337/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:670), og af 20.7.2016, Staelen mod Ombudsmanden (C-338/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:599).

73 — Jf. konklusionen i dom af 14.5.1998, Rådet mod De Nil og Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224), sammenholdt med konklusionen i dom af 26.6.1996, De Nil og Impens mod Rådet (T-91/95, EU:T:1996:92).

74 — Jf. i denne retning dom af 14.10.2014, Giordano mod Kommissionen (C-611/12 P, EU:C:2014:2282, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

75 — Dom af 30.4.2009, CAS Succhi di Frutta mod Kommissionen (C-497/06 P, EU:C:2009:273, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

135. På denne baggrund og af de i punkt 112-114 ovenfor anførte grunde finder jeg ikke Claire Staelens øvrige argumenter vedrørende hendes tab af tillid til Ombudsmandens kontor og hendes oplevelse af tids- og energispild overbevisende. Eftersom bevisbyrden ligger hos Claire Staelen[76], konkluderer jeg, at hendes påstand om erstatning for ikke-økonomisk skade ikke udgør en skade, der er faktisk og reel som omhandlet i artikel 340 TEUF.

136. Idet en af de kumulative betingelser for Unionens ansvar uden for kontrakt ikke er opfyldt, foreslår jeg, at Domstolen afviser Claire Staelens søgsmål vedrørende erstatning for ikke-økonomisk skade i øvrigt og følgelig søgsmålet i sin helhed.

H – *Sagens omkostninger*

137. Ifølge artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen, såfremt der gives appellanten medhold, og Domstolen selv endeligt afgør sagen, afgørelse om sagens omkostninger. I henhold til samme reglements artikel 138, stk. 2, der i medfør af artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

138. Domstolen afviste ved kendelse af 29. juni 2016 Claire Staelens kontraappel og udsatte afgørelsen om sagens omkostninger. Jeg foreslår nu, at Domstolen giver Ombudsmanden medhold i hendes appel og ophæver den appellerede dom. Desuden foreslår jeg, at Domstolen afviser Claire Staelens søgsmål vedrørende erstatning for skade i øvrigt og følgelig søgsmålet i sin helhed. Ombudsmanden har i sin appel nedlagt påstand om, at der træffes en retfærdig og ordentlig afgørelse om sagens omkostninger. Heraf følger, at Claire Staelen bør bære sine egne omkostninger og betale Ombudsmandens omkostninger i forbindelse med sagerne ved Retten og ved Domstolen.

VI – **Forslag til afgørelse**

139. På baggrund af det ovennævnte foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»– Claire Staelens påstand om erstatning for ikke-økonomisk skade, der fremgår af hendes svarskrift til appellen, afvises.

– Punkt 1, 3 og 4 i konklusionen i dom af 29. april 2015, Staelen mod Ombudsmanden (T-217/11, EU:T:2015:238), ophæves.

– Claire Staelens påstand om erstatning i sag T-217/11 for så vidt angår ikke-økonomisk skade og følgelig erstatningssøgsmålet i sin helhed afvises.

– Claire Staelen tilpligtes at bære sine egne omkostninger og at betale Ombudsmandens omkostninger ved Retten i sag T-217/11 og ved Domstolen i sag C-337/15 P.«

76 — Jf. dom af 14.10.2014, Giordano mod Kommissionen (C-611/12 P, EU:C:2014:2282, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).