

#### Zaak C-337/15 P, Europese Ombudsman/Claire Staelen

Arrest van 4 april 2017 (Grote kamer),  
ECLI:EU:C:2017:256; conclusie van  
A-G N. Wahl van 27 oktober 2016,  
ECLI:EU:C:2016:823

*Hogere voorziening – Niet-contractuele aansprakelijkheid van de Europese Unie – Afhandeling door de Europese Ombudsman van een klacht over het beheer van een lijst van geschikte kandidaten na afloop van een algemeen vergelijkend onderzoek*

#### 1. Juridisch kader

Elke Unieburger beschikt over het recht een klacht wegens wanbeheer van de Europese instellingen in te dienen bij de Europese Ombudsman.<sup>1</sup> Dit werd verankerd in artikel 20 lid 2 onderdeel d en artikel 228 VWEU. Artikel 20 VWEU stelt dat de ombudsprocedure openstaat voor burgers van de Unie, artikel 228 breidt de toepassing uit tot natuurlijke en rechtspersonen die hun verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat hebben. De procedure en modaliteiten waaraan de Ombudsman onderworpen is, worden bepaald in het Statuut van de Ombudsman.<sup>2</sup> In principe kunnen de klachten worden ingediend met betrekking tot alle instellingen en organen van de Unie, met uitzondering van het Hof van Justitie bij de uitoefening van een gerechtelijke taak. De Ombudsman kan evenmin tussenkomen wanneer de materie eerder het voorwerp heeft uitgemaakt van een gerechtelijke procedure. Bovendien dient in alle activiteiten van de Ombudsman steeds rekening gehouden te worden met het beginsel van behoorlijk bestuur, zoals vastgelegd in artikel 41 Handvest van de grondrechten.<sup>3</sup>

De klacht wordt uiterlijk binnen twee jaar na kennisname van de beklagenswaardige handeling ingediend. Voorafgaand moet de klager contact hebben opgenomen met de betrokken instelling om zijn/haar grieven kenbaar te maken.<sup>4</sup> Naast de gewone klach-

tenprocedure kan de Ombudsman ook op eigen initiatief een onderzoek opstarten, bijvoorbeeld wanneer gelijkaardige klachten herhaaldelijk voorkomen of wanneer het duidelijk is dat een overkoepelende aanpak vereist is.<sup>5</sup> Als de Ombudsman van oordeel is dat er mogelijk wanbeheer is, zal hij de betrokken instelling contacteren voor meer informatie. Het kan hier gaan om een loutere verduidelijking van een feit, maar ook om het vrijgeven van bepaalde informatie of verstrekken van getuigenissen.<sup>6</sup> De aangesproken instelling heeft dan een periode van drie maanden om te reageren. Nadat de Ombudsman over alle noodzakelijke informatie beschikt, zal hij een uitspraak doen over het al dan niet bestaan van wanbeheer. Het verslag (en de daaraan voorafgaande aanbevelingen) wordt bezorgd aan de klager en het Europees Parlement, alsook aan de instelling waartegen de klacht werd gericht.<sup>7</sup> De Ombudsman behandelde in 2015 maar liefst 2007 klachten (waarvan slechts een zeventiendertal binnen het mandaat vielen), gaf bijna 14 000 adviezen via de website en beantwoorde de duizendtal vragen om informatie.<sup>8</sup> De meest voorkomende klachten hebben betrekking op een gebrek aan transparantie, bijvoorbeeld de weigering van toegang tot documenten of gebrekkige transparantie in de besluitvorming van de EU. Daarnaast komen ook klachten in verband met grondrechten, mededingingsbeleid, burgerparticipatie en agentschappen van de Unie veel voor.<sup>9</sup> De Ombudsman opende 261 onderzoeken, waarvan 12 onderzoeken op eigen initiatief.<sup>10</sup> De Europese Commissie is overigens de instelling waartegen de meeste klachten worden ingediend, gevolgd door de agentschappen en EPSO.<sup>11</sup>

#### 2. Feiten

Mevr. Staelen, een voormalig ambtenaar bij de Europese Unie, had bezwaren geuit tegen de beoordeling van haar examen door het Europees Parlement van oktober 2000 omdat ze niet werd opgenomen op de lijst van geschikte kandidaten. In januari 2001 diende mevvr. Staelen een verzoekschrift in bij het Gerecht voor ambtenarenzaken. Het Gerecht stelde haar in het gelijk (zaak T-24/01) en het Parlement organiseerde in maart 2004 mondelinge examens, waaraan mevvr. Staelen als enige kandidate deelnam. Het Europees Parlement was vervolgens van

oordeel dat mevvr. Staelen onvoldoende punten behaalde op het mondelinge examen, waartegen mevvr. Staelen een tweede klacht neerlegde. Bovendien diende ze ook opnieuw een verzoekschrift in bij het Gerecht. Het Parlement besliste op 19 mei 2005 om mevvr. Staelen toch op te nemen op de lijst van geschikte kandidaten; de lijst gold tot juni 2007. Het Europees Parlement zou de lijst aan alle instellingen bezorgen. Nadat mevvr. Staelen verschillende instellingen contacteerde, bleek er evenwel geen vacante positie te zijn. In november 2006 diende mevvr. Staelen een klacht in bij de Ombudsman tegen het Europees Parlement wegens wanbeheer van het personeelsdossier en de lijst van de geschikte kandidaten. De Ombudsman voerde een onderzoek uit van januari tot november 2007 en contacteerde daarbij zowel mevvr. Staelen als het Europees Parlement (als betrokken instelling). Hij concludeerde echter dat er geen sprake was van wanbeheer ten aanzien van mevvr. Staelen en sloot het onderzoek af. In 2008 vonden verschillende contacten via briefwisseling plaats tussen mevvr. Staelen en de diensten van de Ombudsman, waarin mevvr. Staelen wees op de verschillende fouten die de Ombudsman tijdens het onderzoek zou hebben gemaakt. De Ombudsman ontkende deze aantijgingen en in oktober 2008 besloot mevvr. Staelen dan ook alle correspondentie met de Ombudsman stop te zetten. Ze was niet langer overtuigd van de objectiviteit en onpartijdigheid van de Ombudsman.

In de periode oktober 2009-juni 2010 contacteerde zowel een Parlements lid als een oud-collega van mevvr. Staelen de Ombudsman en wezen (i) op de verschillende fouten die de Ombudsman zou hebben begaan tijdens het eerdere onderzoek naar de klacht van mevvr. Staelen en (ii) op het gebrek aan respons van de Ombudsman, aangezien zij geen antwoord ontvingen op de eerdere brieven die zij aan de Ombudsman richtten. Bovendien werd er gewag gemaakt van een schadevergoeding voor mevvr. Staelen, gelet op de schade die zij in de loop van de hele procedure had geleden. Op 11 juni 2010 liet de Ombudsman weten dat de zaak werd onderzocht. Op 29 juni meldde de Ombudsman dat er een onderzoek op eigen initiatief zou worden opgestart. Hierop werden zowel het Parlements lid, de oud-collega als mevvr. Staelen en het Europees Parlement geïnfor-

meer. Mevr. Staelen liet weten dat ze niet langer vertrouwen had in de objectiviteit en onpartijdigheid van de Ombudsman en wenste dat het onderzoek werd beëindigd. Het Europees Parlement had ondertussen, na een vraag van de Ombudsman, laten weten dat het dossier van mevr. Staelen niet langer werd bijgehouden en zij dus niet kon bevestigen dat de lijst met geschikte kandidaten wel degelijk werd overgemaakt aan alle Europese instellingen. De Ombudsman nam hiervan akte, maar sloot het onderzoek af in maart 2011 aangezien mevr. Staelen bezwaren had geuit tegen het voortzetten van het onderzoek en er volgens de Ombudsman geen algemeen belang was om het onderzoek alsnog te voeren.

### 3. Beoordeling Ombudsman

#### 3.1. *Initiële klachtenprocedure*

Mevr. Staelen diende, nadat zij vermeld werd op de lijst van geschikte kandidaten na het mondelinge examen, maar geen betrekking vond, een klacht in bij de Ombudsman wegens wanbeheer van het Europees Parlement in november 2006. Zij was van oordeel dat het Europees Parlement de lijst met geschikte kandidaten niet voldoende bekend had gemaakt. De Ombudsman startte een onderzoek naar wanbeheer en contacteerde het Europees Parlement. Hij concludeerde, op basis van de antwoorden die het Parlement gaf, dat er geen wanbeheer had plaatsgevonden. De documenten zelf, waaruit zou moeten blijken dat de lijst met geschikte kandidaten werd overgemaakt aan de noodzakelijke Europese instellingen, keek de Ombudsman niet in.

#### 3.2. *Eigen initiatiefonderzoek*

Na tussenkomsten van een Parlements lid en een oud-collega van mevr. Staelen ging de Ombudsman in juni 2010 over tot een onderzoek op eigen initiatief. De Ombudsman erkende dat er fouten waren gemaakt tijdens het oorspronkelijke onderzoek en wilde de zaak opnieuw behandelen. Het Europees Parlement werd aangeschreven en liet de Ombudsman weten dat het dossier over mevr. Staelen niet langer werd bijgehouden en dat het dus niet mogelijk was om na te gaan of de lijst met geschikte kandidaten werd bezorgd aan de Europese instellingen. Het Parlement deed echter een beroep op de voormalige personeelsleden belast met het dossier en stelde dat alle noodzakelijke verplichtingen destijds vervuld werden. Mevr. Staelen had de Ombudsman ondertussen echter laten verstaan dat zij het niet eens

was met het nieuwe onderzoek, gezien het gebrek aan objectiviteit van de Ombudsman, dat bleek uit de eerdere werkzaamheden. In maart 2011 sloot de Ombudsman het eigen onderzoek af aangezien er geen algemeen belang was om het voort te zetten.

### 4. Beoordeling Gerecht

Na het onderzoek op eigen initiatief diende mevr. Staelen een beroep tot schadevergoeding in bij het Gerecht op 20 april 2011.<sup>12</sup>

Ten eerste werd een materiële schadevergoeding geëist van € 559 382,13, ten tweede dat de Ombudsman zou worden veroordeeld tot betaling van haar pensioenbijdragen aan het communautaire pensioenstelsel, ten derde dat de Ombudsman een maandelijks salaris zou betalen tot 2026, ten vierde dat de Ombudsman een immateriële schadevergoeding van € 50 000 zou betalen en tot slot dat de Ombudsman zou verwezen worden in de kosten. In de repliek verzocht de eisende partij eveneens (i) de persoonlijke verschijning van de voormalige Ombudsman en de personeelsleden van het Parlement die destijds betrokken waren bij het personeelsdossier van mevr. Staelen en (ii) het overdragen van alle in het kader van het onderzoek verzamelde documenten. De Ombudsman vroeg het ingestelde beroep te verwerpen en de eiseres te verwijzen in de kosten. Hij was van oordeel dat de eiseres niet langer beschikte over een procesbelang: ze had zich gekant tegen een eerder onderzoek van de Ombudsman, maar wilde nu alsnog opkomen tegen de Ombudsman wegens ontoereikendheid van zijn handelen. Het Gerecht achtte het ingestelde beroep echter ontvankelijk.<sup>13</sup>

Mevr. Staelen stelde dat de voorwaarden voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie waren voldaan wegens onrechtmatig handelen van de Ombudsman. Zij beriep zich op vier argumenten om deze onrechtmatige handeling te staven, met name dat de Ombudsman (i) handelde tegen zijn eigen Statuut (artikel 3), evenals tegen de beginselen van zorgvuldigheid en behoorlijk bestuur; (ii) verschillende beoordelingsfouten maakte; (iii) niet onpartijdig, niet objectief en niet onafhankelijk was en (iv) de beginselen van zorgvuldigheid en behoorlijk bestuur, redelijke termijn, artikel 41 van het Handvest en de eigen Code van Goed Administratief Gedrag geschonden had. Het Gerecht onderzocht het eerste (i) en vierde middel (iv) samen, aangezien deze betrekking hadden op eenzelfde element. Vooreerst werd de ruime beoordelingsmarge van de Ombudsman erkend. Dit betekent echter niet dat het zorgvuldigheidsbeginsel, dat

geldt als een hogere regel van Unierecht, mag worden geschonden.<sup>14</sup> Vervolgens oordeelde het Gerecht dat de Ombudsman, door af te gaan op de mededeling van het Parlement, zonder zelf een onderzoek van de documenten te voeren of om verdere verduidelijking te vragen, wel degelijk een beoordelingsfout beging. Bovendien oordeelde het Gerecht dat de Ombudsman inderdaad onzorgvuldig was door zich enkel te baseren op de stelling van het Parlement (ii). Het derde middel (iii), waarin de verzoekster aanhaalde dat er een gebrek aan objectiviteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid en tevens kwade trouw in hoofde van de Ombudsman was, werd door het Gerecht afgewezen. Verzoekster legde hiervoor onvoldoende bewijzen voor. De vordering wegens materiële schade werd afgewezen: het deelnemen aan en slagen voor een examen door mevr. Staelen gaf niet automatisch recht op een aanwerving en het gedrag van de Ombudsman was niet de doorslaggevende oorzaak. Eenzelfde redenering werd gevolgd voor de overige gevorderde materiële schade. De immateriële schade werd wel toegekend: de handelingen van de Ombudsman hadden ertoe geleid dat de verzoekster haar vertrouwen in de Ombudsman verloor en de klacht zag als een verlies van tijd en energie. Hoewel de schade door mevr. Staelen werd begroot op € 50 000, kende het Gerecht immateriële schadevergoeding toe, die *ex aequo et bono* werd begroot op € 7000.

Uiteindelijk ging het Gerecht dus slechts gedeeltelijk in op de ingestelde vordering. Het stelde dat de Ombudsman inderdaad onrechtmatigheden had begaan in het onderzoek dat initieel gevoerd werd, alsook het eigen initiatiefonderzoek. Het Gerecht verduidelijkte dat het *in casu* ging om een verkeerde opvatting van een feitelijke situatie en afhandeling van een dossier, dat de Ombudsman onvoldoende zorgvuldig was en de bepalingen inzake de redelijke termijn niet had nageleefd. Deze schendingen waren volgens het Gerecht voldoende om te besluiten tot de aansprakelijkheid van de Unie. De materiële schade achtte het Gerecht niet bewezen. De kosten werden tussen de partijen verdeeld.<sup>15</sup> De Ombudsman was het hier niet mee eens en ging in beroep.

### 5. Conclusie advocaat-generaal Wahl

Advocaat-generaal Wahl ging in zijn conclusie van 27 oktober 2016 dieper in op het zorgvuldigheidsbeginsel en de mate waarin een schending hiervan aanleiding zou geven tot het betalen van een schadevergoeding.<sup>16</sup> Hij benadrukte het belang van het recht op

behoorlijk bestuur van elke Unieburger, maar was het niet eens met de eerdere beoordeling van het Gerecht. De advocaat-generaal vroeg het Hof dan ook om de vordering tot immateriële schadevergoeding van mevr. Staelen af te wijzen, het arrest te vernietigen en mevr. Staelen te verwijzen in alle kosten, zowel in de procedure voor het Gerecht als voor het Hof.

### 5.1. *Zorgvuldigheidsbeginsel*

Vooreerst behandelde de advocaat-generaal de draagwijdte van het zorgvuldigheidsbeginsel, waaraan hij onpartijdigheid en tijdige afhandeling van een specifiek dossier koppelde.<sup>17</sup> Hij onderzocht in hoeverre een orgaan van de Unie de feitelijke achtergrond van een individueel dossier moest nagaan. Hoewel de advocaat-generaal het belang van het zorgvuldigheidsbeginsel onderstreepte, was hij niet van oordeel dat gelijk welke overtreding van het zorgvuldigheidsbeginsel automatisch zou moeten leiden tot de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie. Het Gerecht stelde immers dat de loutere schending van het zorgvuldigheidbeginsel meteen voldoende was om de aansprakelijkheid van de Unie teweeg te brengen. Het Hof heeft echter in het verleden geoordeeld dat dit een mogelijkheid, maar geen automatisme is.<sup>18</sup> Het Gerecht had, naar zijn oordeel, dan ook onterecht daartoe besloten en dus blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.<sup>19</sup> Bovendien werd de beslissing van het Gerecht onvoldoende gemotiveerd.<sup>20</sup> De advocaat-generaal kwam tot eenzelfde conclusie in verband met de schending van de redelijke termijn.<sup>21</sup>

### 5.2. *Beoordelingsmarge Ombudsman*

Een tweede element van de conclusie omvatte de daadwerkelijke beoordelingsmarge waarover de Ombudsman beschikt tijdens een onderzoek. De advocaat-generaal benadrukte dat de Ombudsman optreedt ten behoeve van alle burgers en het algemene belang, niet enkel ten voordele van individuele belangen. Bovendien moet de Ombudsman zijn functie onafhankelijk kunnen uitoefenen en kan het Gerecht zichzelf niet zomaar in zijn plaats stellen.<sup>22</sup> De Ombudsman had ook geen enkele reden om te twifelen aan de verklaring van het Europees Parlement, zodat het Gerecht er niet automatisch van mocht uitgaan dat een extra onderzoek noodzakelijk was.<sup>23</sup>

### 5.3. *Aansprakelijkheid van de Unie*

De advocaat-generaal concludeerde tot slot dat de Unie niet aansprakelijk kon worden gesteld, aangezien geen van de schendingen die door het Gerecht werden erkend, een voldoende gekwalificeerde schending uitmaakte. Bovendien stelde hij dat mevr. Staelen geen immateriële schade kon aanvoeren, aangezien de aansprakelijkheid van de Unie enkel betrekking kan hebben op reële en zekere schade.<sup>24</sup>

## 6. *Beoordeling Grote kamer*

Het Hof (Grote kamer) vernietigde de eerdere beslissing van het Gerecht gedeeltelijk. Het ging, net zoals de advocaat-generaal, uitvoerig in op het belang van de ombudsprocedure enerzijds en het belang van het zorgvuldigheidsbeginsel anderzijds. Het benadrukte in dit arrest vooreerst de beslissingsvrijheid van de Ombudsman om een onderzoek te voeren naar eigen goeddunken, maar bracht ook het zorgvuldigheidbeginsel dat te allen tijde moet worden nageleefd in herinnering. Naar de mening van het Hof had de Ombudsman hieraan niet voldaan: hij was immers tijdens het eerste onderzoek uitgegaan van het antwoord van het Europees Parlement, zonder te controleren of deze uitspraken wel correct waren of zonder de documenten te verifiëren. *In casu* deden deze verschillende elementen in het gevoerde onderzoek inderdaad (schijn van) partijdigheid van de Ombudsman vermoeden. Het Hof volgde hierin de advocaat-generaal dan ook niet. Het oordeelde terecht dat de Ombudsman in deze onzorgvuldig had gehandeld én dat deze actie schade had berokkend. Verder vond het Hof dat het Gerecht een foute inschatting had gemaakt van de voldoende gekwalificeerde schending. Het Gerecht had immers geoordeeld dat elk laattijdig antwoord of handelen van de Ombudsman, dat niet binnen de redelijke termijn viel, een schending uitmaakte en dus aanleiding gaf tot een schadevergoeding. Het Hof verduidelijkte dat niet alle inbreuken op de redelijke termijn automatisch aanleiding geven tot het bestaan van een grond tot schadevergoeding. Bovendien moest het Gerecht ook alle aspecten van een schadevergoeding motiveren, zowel het bedrag als de daadwerkelijke toekenning ervan, wat onvoldoende gebeurde. In deze beide

aspecten werd de mening van de advocaat-generaal bijgetreden.

M. Geuens<sup>25</sup>

### Voetnoten

- Het begrip 'wanbeheer' kent geen duidelijke omschrijving in de Europese verdragen, noch in het Statuut van de Ombudsman. Voor meer informatie hierover zie M. Geuens, 'De toekomst van het petitie-recht en de Europese Ombudsman na het Europees burgerinitiatief', *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2015, afl. 4, p. 243-263.
- Besluit van het Europees Parlement inzake het Statuut van de Europese Ombudsman en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van zijn ambt, 9 maart 1994, *PbEG* 1994, L 113/15, 4 mei 1994 en gewijzigd bij zijn besluiten van 14 maart 2002, *PbEG* 2002, L 92/13, 9 april 2002 en 18 juni 2008, *PbEU* 2008, L 189/25, 17 juli 2008, hierna: Statuut Ombudsman.
- Conclusie A-G N. Wahl, 27 oktober 2016, C-337/15 P, punt 1.
- Artikel 2 Statuut Ombudsman.
- Artikel 3 Statuut Ombudsman.
- Artikel 3 Statuut Ombudsman.
- Artikel 228 lid 1 VWEU.
- Europese Ombudsman, *Jaarverslag 2015*, 3 mei 2016, beschikbaar via [www.ombudsman.europa.eu/nl/activities/annualreport.faces/nl/67667/html.bookmark](http://www.ombudsman.europa.eu/nl/activities/annualreport.faces/nl/67667/html.bookmark), geconsulteerd op 16 mei 2017, p. 33, hierna: Verslag Ombudsman 2015.
- Verslag Ombudsman 2015, p. 7-20 en 37.
- Verslag Ombudsman 2015, p. 33.
- Verslag Ombudsman 2015, p. 36.
- Mevr. Staelen diende eveneens een beroep wegens schadevergoeding in tegen het Europees Parlement, zie GvA EU 11 juli 2013, F-9/12, ECLI:EU:F:2013:116 (*CC/Europees Parlement*).
- Gerecht EU 29 april 2015, T-217/11, ECLI:EU:T:2015:238, r.o. 61 (*Claire Staelen/Europese Ombudsman*).
- Gerecht EU 29 april 2015, T-217/11, ECLI:EU:T:2015:238, r.o. 80 en 86 (*Claire Staelen/Europese Ombudsman*).
- Gerecht EU 29 april 2015, T-217/11, ECLI:EU:T:2015:238, r.o. 335-339 (*Claire Staelen/Europese Ombudsman*).
- Conclusie A-G N. Wahl, 27 oktober 2016, C-337/15 P.
- Conclusie A-G N. Wahl, 27 oktober 2016, C-337/15 P, punt 24.
- Conclusie A-G N. Wahl, 27 oktober 2016, C-337/15 P, punt 33.
- Conclusie A-G N. Wahl, 27 oktober 2016, C-337/15 P, punt 43.
- Conclusie A-G N. Wahl, 27 oktober 2016, C-337/15 P, punt 60.
- Conclusie A-G N. Wahl, 27 oktober 2016, C-337/15 P, punt 98-101.
- Conclusie A-G N. Wahl, 27 oktober 2016, C-337/15 P, punt 81.
- Conclusie A-G N. Wahl, 27 oktober 2016, C-337/15 P, punt 83-84.
- Conclusie A-G N. Wahl, 27 oktober 2016, C-337/15 P, punt 132 en 135.
- Maike Geuens is mandaatassistent aan de Universiteit Antwerpen, Faculteit Rechten, Onderzoeksgroep Overheid en Recht.