RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

18. september 2003 *

I sag T-321/01,

Internationaler Hilfsfonds eV, Rosbach (Tyskland), ved avocat H. Kaltenecker,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M.-J. Jonczy og S. Fries, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 16. oktober 2001 om afslag på de anmodninger om samfinansiering af to projekter, som sagsøgeren indgav i december 1996 og i september 1997,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS
RET I FØRSTE INSTANS (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne J. Azizi og M. Jaeger,

justitssekretær: fuldmægtig J. Plingers,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. maj 2003,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 Den Europæiske Unions budget indeholder en budgetpost (B7-6000) vedrørende Fællesskabets deltagelse i foranstaltninger til fordel for udviklingslande, som gennemføres af ikke-statslige organisationer (herefter »NGO«). Budgetposten

blev oprettet i 1976 på foranledning af Kommissionens meddelelse til Rådet af 6. oktober 1975 om retningslinjer for samarbejdet med ikke-statslige organisationer, som beskæftiger sig med udviklingsbistand (KOM(75) 504 endelig udg.).

2 Kommissionen var på tidspunktet for de faktiske omstændigheder ansvarlig for forvaltningen af de midler, der var opført på denne budgetpost, i overensstemmelse med sine forpligtelser efter finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 356, s. 1), der med virkning fra den 1. januar 2003 blev afløst af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 248, s. 1).

3 I kraft af denne budgetpost kan NGO'er opnå fællesskabsstøtte til projekter for udviklingsbistand ved indgivelse af ansøgninger om samfinansiering til Kommissionen. Indtil år 2000 kunne disse ansøgninger om samfinansiering indgives frit og uden at afvente indkaldelse af forslag. Herefter har Kommissionen indkaldt forslag.

4 På tidspunktet for de faktiske omstændigheder var betingelserne for samfinansiering fastsat i et dokument, som Kommissionen havde vedtaget i 1988 om »Generelle betingelser for medfinansiering af aktioner i udviklingslande, der gennemføres af [...] NGO'er« (herefter »generelle betingelser«). Dette dokument indeholder kriterierne for NGO'ers og aktioners støtteberettigelse, konkrete angivelser for indgivelse af ansøgninger og detaljerede forklaringer vedrørende de nærmere regler for finansieringen. En ny version af de generelle betingelser blev vedtaget i 2000 på tidspunktet for indkaldelsen af det første forslag. De generelle betingelser er ikke offentliggjort i EF-Tidende.

5 De generelle betingelsers afsnit I fastsætter følgende kriterier for NGO'ers støtteberettigelse:

»§ 1 For at være berettiget til medfinansiering i henhold til de generelle betingelser skal NGO'en opfylde følgende betingelser:

1.1. Den skal være oprettet som en selvstændig, almennyttig NGO i en EF-medlemsstat i overensstemmelse med den her gældende lovgivning.

1.2. Den skal have hjemsted i en EF-medlemsstat.

1.3. Dens hjemsted skal udgøre det faktiske centrum for alle beslutninger om medfinansierede aktioner.

1.4. Størsteparten af dens menneskelige og finansielle ressourcer skal være af europæisk oprindelse (EF).

§ 2 Ved afgørelsen af, om en NGO er berettiget til medfinansiering, tages der hensyn til følgende omstændigheder:

2.1. dens evne til at mobilisere støtte og private ressourcer i Det Europæiske Fællesskab til dens udviklingsaktioner i udviklingslande

2.2. den prioritet, som den giver udviklingsbistand i udviklingslande

2.3. dens erfaring hvad angår støtte til udviklingslande

2.4. dens evne til at støtte udviklingsaktioner, som foreslås af partnere i udviklingslande

2.5. karakteren og omfanget af forbindelser med tilsvarende organisationer i udviklingslande

2.6. karakteren og omfanget af dens forbindelser med andre NGO'er såvel inden som uden for Det Europæiske Fællesskab

2.7. dens evne til administrativ forvaltning og eventuelt den måde, hvorpå den tidligere har opfyldt forpligtelser i henhold til kontrakter om medfinansiering, som er indgået mellem den og EF.

§ 3 En støtteberettiget NGO, som opfylder de nævnte betingelser, men som handler for en ikke-støtteberettiget NGO, og som ikke har nogen indflydelse på gennemførelsen af aktioner og ikke bidrager til disses finansiering, kan ikke opnå medfinansiering.«

Faktiske omstændigheder

6 Internationaler Hilfsfond eV (herefter »IH«) er en tysk NGO, som yder støtte til flygtninge og krigs- og katastrofeofre. Mellem 1993 og 1997 indgav den seks ansøgninger om samfinansiering af aktioner (herefter »projekter«) til Kommissionen.

7 Ved behandlingen af de første ansøgninger fandt Kommissionen, at sagsøgeren ikke var støtteberettiget som NGO ifølge de kriterier, der er fastsat i de generelle betingelser. Sagsøgeren blev informeret herom ved Kommissionens skrivelse af 12. oktober 1993.

8 Sagsøgeren har bestridt denne beslutning under flere samtaler med Kommissionen og i talrige skrivelser.

9 Ved skrivelse af 29. juli 1996 forklarede Kommissionen sine væsentligste grunde til, at den i 1993 antog, at IH ikke var støtteberettiget som NGO.

10 Disse grunde var ifølge Kommissionen, at sagsøgeren ikke opfyldte visse af kriterierne i de generelle betingelser. Det drejede sig navnlig om følgende betingelser: Alle beslutninger vedrørende de projekter, som skulle medfinansieres, skulle træffes på sagsøgerens hjemsted; størstedelen af de finansielle ressourcer skulle være af europæisk oprindelse; sagsøgeren skulle have evne til at mobilisere private midler til sine projekter og administrativ evne til forvaltning af projekterne. Kommissionen konkluderede i sin skrivelse af 29. juli 1996, at det ikke var muligt for den at skelne klart mellem henholdsvis sagsøgerens og InterAid

Internationals (De Forenede Stater) aktivitetsområder, finansieringskilder, udgifter, ansvar og beslutningsstrukturer. Sidstnævnte organisation er en til sagsøgeren knyttet NGO.

11 Den 5. december 1996 forelagde sagsøgeren Kommissionen et femte projekt. Kommissionen foreslog sagsøgeren at foretage en revision, men det lykkedes ikke parterne at nå til enighed på dette punkt. Ved en fornyet ansøgning i september 1997 forelagde sagsøgeren Kommissionen en ændret version af projektet fra 1996. Kommissionen traf ikke beslutning vedrørende den fornyede ansøgning om samfinansiering, da den fandt, at beslutningen af 12. oktober 1993 om, at sagsøgeren ikke var støtteberettiget som NGO, fortsat havde gyldighed.

12 Herefter indgav sagsøgeren tre klager til Den Europæiske Ombudsmand (herefter »ombudsmanden«), den første i 1998 og de to andre i 2000. Disse klager vedrørte navnlig to spørgsmål, nemlig dels spørgsmålet om aktindsigt, dels spørgsmålet, om Kommissionen havde foretaget en behørig vurdering af sagsøgerens ansøgninger.

13 Hvad angår spørgsmålet om aktindsigt konkluderede ombudsmanden, at den liste over dokumenter, som Kommissionen havde tilbudt sagsøgeren at gøre sig bekendt med, ikke var fuldstændig, og at Kommissionen uberettiget havde tilbageholdt visse dokumenter, hvorfor Kommissionens handlemåde kunne udgøre et tilfælde af forsømmelig forvaltning. Han foreslog Kommissionen at indrømme aktindsigt i et vist rimeligt omfang. Sagsøgeren fik lejlighed til at gøre sig bekendt med visse dokumenter i Kommissionens lokaler den 26. oktober 2001. I øvrigt fastslog ombudsmanden, at det måtte betegnes som et tilfælde af forsømmelig forvaltning, at sagsøgeren ikke udtrykkeligt var blevet hørt om de oplysninger, som Kommissionen havde modtaget fra tredjemand, og som den havde anvendt, da den traf sin beslutning vedrørende sagsøgeren.

14 Hvad angår spørgsmålet om den behørige vurdering af sagsøgerens ansøgninger, gjorde ombudsmanden for det første en kritisk bemærkning vedrørende den

omstændighed, at der hengik lang tid, inden Kommissionen skriftligt (ved sin skrivelse fra 1996) angav de grunde, som fik den til at antage i 1993, at IH ikke var støtteberettiget som NGO. Hvad angår spørgsmålet om vurderingen af oplysningerne fra tredjemand fandt ombudsmanden i sine foreløbige konklusioner af 19. juli 2001, at der ikke forelå et tilfælde af forsømmelig forvaltning. Hvad endelig angår den omstændighed, at Kommissionen ikke havde truffet en udtrykkelig beslutning vedrørende sagsøgerens ansøgninger fra december 1996 og september 1997, henstillede ombudsmanden til Kommissionen at give et svar inden den 31. oktober 2001.

15 For at efterkomme ombudsmandens henstilling tilsendte Kommissionen sagsøgeren en skrivelse dateret den 16. oktober 2001 (herefter »den anfægtede beslutning«), hvori den afslog de to ansøgninger. I denne skrivelse angav Kommissionen bl.a., at ombudsmanden havde henstillet til den at udtale sig om de projekter, der var forelagt i december 1996 og september 1997. Den beklagede det tidsrum, der var forløbet siden ansøgningernes indgivelse, og begrundede sin tavshed med, at dens beslutning om, at en organisation ikke er berettiget som NGO til Fællesskabets samfinansiering, automatisk indebærer et afslag på de projekter, der indgives efterfølgende af organisationen, indtil denne opfylder kriterierne for at være støtteberettiget som NGO. Kommissionen havde afventet ombudsmandens afgørelse, inden den udtrykkeligt besvarede de to sidste ansøgninger om samfinansiering. Det hedder derpå i skrivelsen: »Ombudsmanden har fundet, at Kommissionens beslutning om, at [IH] [...] ikke var støtteberettiget, ikke udgjorde et tilfælde af forsømmelig forvaltning. Kommissionen beklager derfor udtrykkeligt at måtte meddele, at de to projekter, der blev forelagt i december 1996 og september 1997, blev afvist, fordi Deres NGO ikke var berettiget til medfinansiering.« Kommissionen opfordrede i øvrigt sagsøgeren til at forelægge den en anden ansøgning om medfinansiering i overensstemmelse med de nye regler, der var trådt i kraft, således at den kunne undersøge, såvel om sagsøgeren på nuværende tidspunkt var støtteberettiget som NGO, som hvorvidt de projekter, sagsøgeren ønskede at iværksætte, var det.

16 Sagsøgeren havde reageret på ombudsmandens foreløbige konklusioner af 19. juli 2001 hvad angår spørgsmålet om vurderingen af oplysningerne fra tredjemand,

men Kommissionen behandlede ikke dette spørgsmål i de bemærkninger, den tilsendte ombudsmanden ved udtalelse af 5. november 2001. I sin beslutning af 30. november 2001 konkluderede ombudsmanden, at Kommissionen ikke havde foretaget en behørig behandling af sagsøgerens ansøgninger om samfinansiering.

Parternes påstande

17 Ved stævning indgivet den 15. december 2001 har sagsøgeren anlagt denne sag til prøvelse af skrivelsen af 16. oktober 2001. Heri angiver sagsøgeren, at organisationen i stævningen forudsætningsvis anfægter de grunde, som Kommissionen har anført i sin udtalelse af 5. november 2001.

18 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Parterne har besvaret Rettens skriftlige spørgsmål.

19 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål i retsmødet den 7. maj 2003.

20 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens beslutning af 16. oktober 2001 om afslag på ansøgningerne om samfinansiering fra december 1996 og september 1997 annulleres.

— Efter omstændighederne tilpligtes Kommissionen at betale sagens omkostninger, herunder omkostningerne ved sagens behandling for ombudsmanden.

21 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Afvisning, subsidiært frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger; subsidiært bestrider Kommissionen, at omkostninger ved sagens behandling for ombudsmanden kan godtgøres.

Retlige bemærkninger

Formaliteten

Parternes argumenter

22 Kommissionen gør gældende, at sagen bør afvises, da den er anlagt for sent. Endvidere anfører den, at sagsøgeren ikke er søgsmålsberettiget.

— Spørgsmålet, om stævningen er for sent indgivet

23 Kommissionen påberåber sig gældende retspraksis, hvorefter en sag, der er anlagt til prøvelse af en afgørelse, som blot er udtryk for en bekræftelse af en tidligere beslutning, som ikke er blevet anfægtet inden for de herom gældende frister, skal afvises. Ifølge denne retspraksis er en afgørelse udelukkende en bekræftelse af en tidligere afgørelse, hvis den ikke indeholder et nyt element i forhold til den tidligere akt, og hvis der ikke forud er indledt en fornyet vurdering af adressatens retsstilling (Rettens dom af 26.10.2000, forenede sager T-83/99 — T-85/99, Ripa di Meana m.fl. mod Parlamentet, Sml. II, s. 3493, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

24 Kommissionen gør gældende, at den anfægtede akt blot bekræfter en tidligere beslutning, nemlig beslutningen fra 1993 om, at IH ikke var støtteberettiget som NGO. Det er denne beslutning, som sagsøgeren reelt anfægter. Da beslutningen blev vedtaget i 1993, valgte sagsøgeren imidlertid ikke at gøre brug af sin ret til at anlægge sag. Sagsøgeren anfægtede heller ikke skrivelsen af 29. juli 1996, som sagsøgerens væsentligste argumentation vedrører.

25 Sagsøgeren er i tvivl om, hvilken tidligere beslutning Kommissionen henviser til, nemlig om den sigter til skrivelsen af 29. juli 1996, som kun indeholder en pseudobegrundelse vedrørende de anvendte kriterier, eller om den sigter til skrivelsen af 12. oktober 1993, som ikke indeholder nogen som helst begrundelse. Den anførte retspraksis vedrører helt forskellige tilfælde. Sagsøgeren understreger, at dens hovedargumentation vedrører den anfægtede beslutning.

— Retlig interesse

26 Kommissionen bestrider, at sagsøgeren har retlig interesse. Som det fremgår af den anfægtede retsakt, har Kommissionen opfordret sagsøgeren til at forelægge

den et nyt dossier ved indkaldelsen af forslag. Kommissionen er derfor villig til at foretage en fornyet vurdering af spørgsmålet om IH's støtteberettigelse på nuværende tidspunkt og de nye generelle betingelser, der blev fastsat i 2000. Følgelig har sagsøgeren ikke interesse i at få den anfægtede beslutning annulleret, da denne er vedtaget på grundlag af den tidligere ordning for bestemmelse af støtteberettigelsen.

27 Sagsøgeren finder ikke, at man kan bestride dens retlige interesse efter alle de anstrengelser, organisationen har gjort sig. Hvad angår Kommissionens argument om, at den er villig til at foretage en fornyet vurdering af spørgsmålet om organisationens støtteberettigelse efter sagsøgerens nuværende situation, undrer sagsøgeren sig over, at Kommissionen ikke tog sin stilling op til fornyet vurdering på det tidspunkt, da den opfordrede sagsøgeren til at forelægge den et nyt projekt på grundlag af en ny dokumentation. Sagsøgerens retlige situation har ikke ændret sig mellem 1996/1997 og i dag. Endelig anfører sagsøgeren, at den ikke havde andre muligheder end at anlægge sag ved Retten, da Kommissionen ikke accepterede en mindelig ordning.

Rettens bemærkninger

28 Kommissionen har for det første gjort gældende, at sagen er for sent anlagt. Den anfører, at den anfægtede akt blot bekræfter en tidligere beslutning fra 1993 om, at sagsøgeren ikke var støtteberettiget, som ikke blev anfægtet inden for de gældende frister. Sagsøgeren har heller ikke anfægtet skrivelsen af 29. juli 1996.

29 Herom bemærkes for det første, at Kommissionen i den anfægtede beslutning begrundede sin tavshed over for projekterne fra 1996 og 1997 med, at dens beslutning om, at en organisation ikke er berettiget som NGO til Fællesskabets samfinansiering, automatisk indebærer et afslag på de projekter, der indgives efterfølgende af organisationen, indtil denne opfylder kriterierne for at være

støtteberettiget som NGO. Desuden meddelte Kommissionen udtrykkeligt sagsøgeren, at de to projekter, der var indgivet i december 1996 og september 1997, blev afslået, fordi IH ifølge beslutningen fra 1993 ikke var berettiget til Fællesskabets samfinansiering.

30 Endvidere skal det fremhæves, at sagsøgeren hverken har anfægtet beslutningen fra 1993 eller skrivelsen fra 1996. Det var i først i 1998, at sagsøgeren indgav sin første klage til ombudsmanden, og i 2001, at organisationen anlagde denne sag.

31 Desuden skal henvises til gældende retspraksis, hvorefter en sag, der er anlagt til prøvelse af en afgørelse, som blot er udtryk for en bekræftelse af en tidligere afgørelse, som ikke er blevet anfægtet inden for de herom gældende frister, skal afvises. Ifølge denne retspraksis er en afgørelse udelukkende en bekræftelse af en tidligere afgørelse, hvis den ikke indeholder et nyt element i forhold til den tidligere akt, og hvis der ikke forud er indledt en fornyet vurdering af adressatens retsstilling (dommen i sagen Ripa di Meana m.fl. mod Parlamentet, som er nævnt ovenfor i præmis 23, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

32 Det skal imidlertid præciseres, at hver enkelt ansøgning om samfinansiering er selvstændig og skal vurderes i sin helhed på grundlag af sine særlige kendetegn. Før det afgøres, om en aktion, der foreslås i en ansøgning om samfinansiering, skal understøttes finansielt, skal Kommissionen for hver enkelt ansøgnings vedkommende undersøge, om den pågældende NGO opfylder de nødvendige betingelser for at være støtteberettiget.

33 Ganske vist kan Kommissionen i den anfægtede beslutning henvise til andre tidligere afgørelser. I den foreliggende sag har Kommissionen til støtte for afslaget på samfinansiering af de to projekter, som blev fremlagt i december 1996 og september 1997, henvist til den afgørelse om sagsøgerens manglende støtteberettigelse, som blev truffet i 1993 og uddybet i 1996. Kommissionens

daværende grunde til at antage, at sagsøgeren ikke var støtteberettiget som NGO, er således blevet overtaget i den anfægtede beslutning. Denne udgør dog ikke desto mindre en selvstændig og i sig selv tilstrækkelig beslutning, som følgelig kan anfægtes.

34 Påstanden om afvisning af sagen under henvisning til, at den er for sent anlagt, kan derfor ikke tages til følge.

35 For det andet bestrider Kommissionen, at sagsøgeren har retlig interesse.

36 Det bemærkes, at et annullationssøgsmål anlagt af en fysisk eller juridisk person kun kan antages til realitetsbehandling, såfremt sagsøgeren har interesse i, at den anfægtede retsakt annulleres (Rettens dom af 9.11.1994, sag T-46/92, Scottish Football mod Kommissionen, Sml. II, s. 1039, præmis 14). En sådan interesse foreligger kun, hvis annullationen af retsakten i sig selv kan have retsvirkninger (Domstolens dom af 24.6.1986, sag 53/85, AKZO Chemie mod Kommissionen, Sml. s. 1965, præmis 21).

37 Det må i så henseende fastslås, at der i givet fald vil kunne anlægges erstatningssag mod Fællesskabet, såfremt den anfægtede beslutning annulleres. Kommissionens argumenter må derfor forkastes.

38 Af det anførte følger, at sagen må fremmes til realitetsbehandling.

Realiteten

39 Sagsøgeren har fremført to anbringender. For det første bestrider organisationen, at Kommissionens erklæring om, at en organisation ikke er støtteberettiget som NGO til Fællesskabets samfinansiering, automatisk indebærer et afslag på de projekter, der indgives efterfølgende, indtil organisationen opfylder kriterierne for at være støtteberettiget som NGO. For det andet bestrider sagsøgeren de grunde, hvorpå Kommissionen har baseret sin beslutning af 12. oktober 1993 om sagsøgerens manglende støtteberettigelse, og som Kommissionen forklarede i skrivelsen af 29. juli 1996.

40 Indledningsvis anfører Kommissionen, at stævningen ikke er i overensstemmelse med artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement, og at sagen i hvert fald er ubegrundet.

Første anbringende

Parternes argumenter

41 Sagsøgeren bestrider berettigelsen af den praksis, hvorefter en beslutning truffet af Kommissionens kompetente tjenestegrene om, at en NGO ikke er berettiget til Fællesskabets samfinansiering, automatisk indebærer et afslag på de projekter, der indgives efterfølgende, indtil den pågældende NGO opfylder kriterierne for at være støtteberettiget.

42 Sagsøgeren anfører for det første, at en sådan procedure på forhånd dømmer en NGO. Proceduren er hverken i overensstemmelse med Den Europæiske Unions retsregler eller med principperne om god forvaltning. Det påhviler ikke sagsøgeren at fastslå, hvilke retsregler og hvilke principper om god forvaltning der er tilsidesat ved denne automatik. Det påhviler Kommissionen at retfærdiggøre en sådan praksis og angive de regler, som gør den beføjet til at træffe afgørelse på grundlag af en sådan automatik.

43 For det andet anfører sagsøgeren, at Kommissionen ved skrivelse af 12. oktober 1993 havde sendt den en lakonisk meddelelse om, at organisationen ikke opfyldte kriterierne for at være støtteberettiget som NGO. Den modtog imidlertid ingen som helst oplysninger om indholdet af disse kriterier. Denne fremgangsmåde finder sagsøgeren må betegnes som forsømmelig forvaltning.

44 Kommissionen har selv erkendt, at beslutningen af 12. oktober 1993 ikke indeholdt nogen begrundelse. Sagsøgeren kunne have anfægtet beslutningen på grund af denne mangel, men foretrak ikke at gøre det og i stedet forsøge at forstå, hvorfor og på hvilket grundlag beslutningen var truffet. Sagsøgeren bestrider, at manglen blev afhjulpet ved skrivelsen af 29. juli 1996. Følgelig har Kommissionen baseret sig på en beslutning, nemlig beslutningen af 12. oktober 1993, som var ugyldig og uden retsvirkning. Følgelig er også beslutningen af 16. oktober 2001 retsstridig.

45 For det tredje gør sagsøgeren gældende, at Kommissionen har fortiet, at det samme generaldirektorat som i denne sag havde besvaret andre ansøgninger om finansiering af sagsøgerens projekter. Således ydede Kommissionen bidrag til et projekt for støtte til ofre efter Tchernobyl-katastrofen, og den behandlede også tre andre forslag, uden at spørgsmålet om støtteberettigelsen blev rejst. Spørgsmålet, om bestemmelsen af den budgetpost, hvor udgiften konteres, er uden betydning. Betingelserne for finansieringen kan veksle fra program til program, men spørgsmålet, om en organisation er berettiget som NGO til Fællesskabets samfinansiering, er det samme fra gang til gang.

46 For det fjerde har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde har handlet i ond tro, som det fremgår af opfordringen til at fremlægge et nyt dossier ved indkaldelsen af forslag, da Kommissionen af egen drift havde kunnet undersøge sagsøgerens situation, inden den traf den anfægtede beslutning.

47 Sagsøgeren tilføjer, at den tilsendte Kommissionen nye oplysninger, som denne påstår ikke at have modtaget, eller som ikke var tilstrækkelige til at overbevise den. Organisationen er på intet tidspunkt blevet opfordret til at supplere sin dokumentation, og den er i dag stadig ikke klar over, hvilke supplerende oplysninger Kommissionen ønsker.

48 Kommissionen har for det første opfordret sagsøgeren til at angive de af Fællesskabets retsregler og principper om god forvaltning, den mener er tilsidesat med sin praksis, hvorefter den manglende anerkendelse af en NGO's støtteberettigelse automatisk indebærer et afslag på de projekter, den fremlægger. Efter Kommissionens opfattelse er det klart, at det er en uomgængelig betingelse for undersøgelsen af, om et projekt kan samfinansieres, at den pågældende NGO er støtteberettiget. Betingelsen om en NGO's støtteberettigelse må altså betragtes som en forudsætning. Denne praksis indebærer imidlertid ikke, at den pågældende NGO på forhånd er dømt, da en beslutning om, hvorvidt denne forudsætning er opfyldt, kan tages op til fornyet overvejelse, såfremt der fremlægges nye finansielle eller tekniske oplysninger.

49 Hvad for det andet angår anbringendet om, at beslutningen af 12. oktober 1993 ikke indeholdt nogen begrundelse, anfører Kommissionen, at den ikke agter at forsvare den daværende praksis, som bestod i, at den fremsendte summariske skrivelser og derpå kun angav grundene til beslutningen telefonisk. Den har dog opfordret sagsøgeren til at forklare, i hvilket omfang denne begrundelsesmangel, som påvirker beslutningen af 12. oktober 1993, kan have betydning for gyldigheden af skrivelsen af 16. oktober 2001, som denne sag vedrører. Kommissionen fremhæver i den forbindelse, at sagsøgeren ikke blot har undladt at anfægte skrivelsen af 12. oktober 1993 for manglende begrundelse, men at denne mangel blev afhjulpet ved skrivelsen af 29. juli 1996.

50 For det tredje anfører Kommissionen, at sagsøgeren på intet tidspunkt har opnået midler, som var optaget på den budgetpost for samfinansiering, som den anfægtede beslutning er truffet inden for rammerne af. Den erkender dog, at sagsøgeren har opnået fællesskabsmidler, der er opført på en anden budgetpost, nemlig i 1991 som led i en humanitær nødhjælpsbistand, og i 1998 som led i et program for teknisk bistand til de nye uafhængige stater, der tidligere henhørte under Sovjetunionen og Mongoliet (TACIS).

51 Kommissionen anfører, at finansieringsbetingelserne er forskellige fra program til program. Det er derfor principielt ikke udelukket, at sagsøgeren kunne opfylde støttebetingelserne for et program, men ikke for et andet. Da sagsøgeren opnåede midler som led i nødhjælpsaktionen i 1991, er det ikke udelukket, at den tjenestegren ved Kommissionen, som er ansvarlig for forvaltningen af denne budgetpost, ikke rådede over de samme oplysninger som den tjenestegren, der er ansvarlig for budgetposten vedrørende samfinansiering af NGO, kom i besiddelse af to år senere. Hvad angår TACIS-projektet anfører Kommissionen, at dens tjenestegrene stødte på betydelige vanskeligheder ved gennemførelsen af sagsøgerens projekt. Efter at Kommissionen havde ophævet kontrakten i oktober 1999, blev der den 22. juni 2000 tilsendt sagsøgeren en skrivelse med krav om tilbagebetaling. Desuden indgav sagsøgeren en klage til ombudsmanden over en anden af Kommissionens tjenestegrene, nemlig Det Europæiske Fællesskabs Kontor for Humanitær Bistand (ECHO), som afslog at indgå en partnerskabskontrakt med sagsøgeren, da denne nægtede at acceptere en efterprøvelse af sin støtteberettigelse. Heraf konkluderer Kommissionen, at erfaringerne hos visse af dens tjenestegrene, som ikke er berørt af den foreliggende sag, bekræfter rigtigheden af den anfægtede beslutning.

52 I øvrigt er det ifølge Kommissionen ikke korrekt, som det hævdes, at der var en indre modstrid i det forhold, at den tjenestegren, som er ansvarlig for budgetposten vedrørende samfinansieringen af NGO, fortsatte drøftelserne med sagsøgeren vedrørende de projekter, denne havde indgivet, da formålet med disse drøftelser var at nå frem til en løsning af problemet om sagsøgerens støtteberettigelse.

53 Hvad for det fjerde angår den onde tro, som Kommissionen hævdes at have gjort sig skyld i ved at have opfordret sagsøgeren til at fremlægge et nyt dossier, anfører Kommissionen, at de argumenter og oplysninger, som sagsøgeren har fremlagt siden beslutningen af 16. oktober 2001, ikke har kunnet overbevise den om rigtigheden i at tage beslutningen op til fornyet vurdering. Kommissionen vil dog tage sin beslutning om ikke at anse sagsøgeren for støtteberettiget op til fornyet vurdering, så snart sagsøgeren fremlægger nye oplysninger, der kan begrunde en ændret vurdering af kriterierne for støtteberettigelse.

Rettens bemærkninger

54 De generelle betingelser for samfinansiering af projekter indeholder betingelser for at yde støtte til de ansøgende NGO og betingelser for aktionernes støtteberettigelse. Begge disse betingelser skal være opfyldt for at et projekt, der indgives af en organisation, er berettiget til Fællesskabets samfinansiering.

55 Det bemærkes endvidere, at enhver ansøgning om samfinansiering, som i sig selv principielt er tilstrækkelig, er selvstændig og skal vurderes i sin helhed på grundlag af sine særlige kendetegn. Kommissionen skal derfor for hver enkelt ansøgning, der indgives, undersøge, om den pågældende NGO opfylder de nødvendige betingelser for at være støtteberettiget, og dernæst afgøre, om den aktion, der foreslås i en ansøgning om samfinansiering, skal understøttes finansielt.

56 I sin skrivelse af 29. juli 1996 angav Kommissionen, at »dette forhindrer dog naturligvis ikke [Deres mandant] i at indgive nye ansøgninger til Kommissionen om medfinansiering af udviklingsprojekter. I så fald må det på ny undersøges, om NGO'en opfylder vores kriterier«.

57 Følgelig var Kommissionen forpligtet til at undersøge, om sagsøgeren var støtteberettiget, før den traf beslutning om samfinansiering af projekterne fra 1996 og 1997.

58 Det gjorde Kommissionen imidlertid ikke. Den angav nemlig blot i den anfægtede beslutning, efter at have meddelt sagsøgeren afslag på samfinansieringen, at »Kommissionen er dog af den opfattelse, at forholdene i forbindelse med Deres NGO kan have ændret sig så meget, at grundene til beslutningen om den manglende støtteberettigelse ikke længere er gyldige«.

59 Endvidere bemærkes, at Kommissionen i sine skriftlige indlæg flere gange har bekræftet, at den ikke undersøgte sagsøgerens støtteberettigelse. Som svar på Rettens spørgsmål herom anførte den således navnlig, at »[den], som den har forklaret i svarskriftet og duplikken, ikke på tidspunktet for udfærdigelsen af den anfægtede skrivelse i oktober 2001 på ny undersøgte spørgsmålet om sagsøgerens støtteberettigelse [...]«.

60 Ganske vist udviste Kommissionen nogen tøven på dette punkt under retsmødet og gjorde sig skyldig i visse selvmodsigelser. Kommissionen anførte i svarskriftet, at sagsøgeren ikke var i stand til at fremlægge nye oplysninger, som kunne medføre en ændret vurdering af dennes støtteberettigelse, men under retsmødet har Kommissionen som svar på et spørgsmål herom ikke fremlagt det mindste bevis eller noget som helst holdepunkt for, at den undersøgte sagsøgerens støtteberettigelse, før den traf den anfægtede beslutning.

61 Det må derfor fastslås, at Kommissionen ikke, da den vedtog den anfægtede beslutning, undersøgte, om sagsøgeren var berettiget som NGO, efter at denne havde indgivet projekterne om samfinansiering i 1996 og 1997.

62 Som forklaring på, at Kommissionen ikke undersøgte sagsøgerens støtteberettigelse, har den forklaret, at dens beslutning om, at en NGO ikke er berettiget til Fællesskabets samfinansiering, automatisk indebærer et afslag på de projekter, der indgives efterfølgende af den pågældende NGO, indtil denne opfylder kriterierne for at være støtteberettiget som NGO. Kommissionen tilføjer, at beslutningen om støtteberettigelse kan tages op til fornyet vurdering, såfremt den pågældende NGO fremlægger nye finansielle eller tekniske oplysninger.

63 Sagsøgeren gør gældende, at denne procedure med automatisk afslag er uberettiget. En sådan praksis fører navnlig til, at den pågældende NGO dømmes på forhånd.

64 Det må i så henseende fastslås, uden at det er nødvendigt at tage stilling til berettigelsen af et automatisk afslag, at en sådan praksis i hvert fald kun kan anvendes i de tilfælde, hvor en NGO ikke har fremført nye argumenter for sin støtteberettigelse, efter at Kommissionen har fastslået, at den ikke er berettiget til Fællesskabets samfinansiering. Hvis den pågældende NGO nemlig fremfører nye argumenter for, at den er støtteberettiget, navnlig i forbindelse med, at den har indgivet en fornyet ansøgning om samfinansiering, er Kommissionen forpligtet til at tage spørgsmålet om dens støtteberettigelse op til fornyet vurdering under hensyn til disse nye argumenter og kan derfor ikke anvende en procedure med automatisk afslag. Kommissionen har i øvrigt bekræftet denne opfattelse, idet den har anført i sine skriftlige indlæg, at beslutningen om støtteberettigelse kan tages op til fornyet vurdering, såfremt der fremlægges nye finansielle eller tekniske oplysninger.

65 Det må derfor undersøges, om sagsøgeren har fremført nye argumenter — navnlig efter skrivelsen af 29. juli 1996 — til godtgørelse af, at organisationen opfylder de nødvendige betingelser for at være støtteberettiget.

66 Som svar på et spørgsmål herom under retsmødet har sagsøgeren i første omgang angivet, at den forelagde Kommissionen nye argumenter for, at den var støtteberettiget, men at dokumenterne herom ikke fandtes i sagens akter.

67 Det fremgår dog, at sagsøgeren den 5. december 1996 som led i sin ansøgning om samfinansiering tilsendte Kommissionen en rapport, der bl.a. angiver IH's personalestyrke og finanstallene for sine aktiviteter i de foregående år. Heri omtales også revisionsberetningerne for 1994, 1995 og 1996.

68 Desuden tilsendte sagsøgeren Kommissionen en skrivelse af 20. august 1997, som var vedlagt den årlige revisionsberetning, der var udfærdiget den 31. december 1996 af revisionsfirmaet KPMG.

69 For alle tilfældes skyld bemærkes, at IH's formand den 14. juli 1997 tilsendte Kommissionen en skrivelse, hvori han angav, at NGO'en var blevet optaget i VENRO (Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen), og at denne havde foretaget en detaljeret efterprøvning af tyske NGO'ers udviklingspolitik. Denne skrivelse henviser også til de af KPMG udfærdigede revisionsdokumenter.

70 Følgelig kunne Kommissionen ikke, når sagsøgeren havde fremført nye argumenter til støtte for, at den var berettiget til Fællesskabets samfinansiering, anvende proceduren med automatisk afslag, men var forpligtet til at undersøge, om sagsøgeren efter de nye oplysninger var støtteberettiget.

71 Som det er fastslået ovenfor i præmis 59-62, undersøgte Kommissionen ikke, om sagsøgeren var støtteberettiget. På grundlag af de anførte betragtninger må det første anbringende følgelig tages til følge og den anfægtede beslutning dermed annulleres, uden at det er nødvendigt at behandle sagsøgerens øvrige klagepunkter.

Andet anbringende

72 Da det første anbringende er taget til følge, er det ufornødent at behandle det andet anbringende.

73 Det følger af samtlige anførte betragtninger, at den anfægtede beslutning må annulleres.

Sagens omkostninger

74 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

75 Da Kommissionen har tabt sagen, bør den tilpligtes at betale sagens omkostninger.

76 Sagsøgeren har endvidere nedlagt påstand om, at Kommissionen erstatter den omkostningerne til sagens behandling ved ombudsmanden.

77 Kommissionen bestrider, at omkostningerne til sagens behandling ved ombudsmanden kan kræves erstattet, da de ikke er blevet anset for nødvendige udgifter, som parterne har afholdt med henblik på denne sags behandling.

78 Ifølge procesreglementets artikel 91, litra b), kan »følgende udgifter [...] kræves erstattet [...]: nødvendige udgifter, som parterne har afholdt med henblik på sagens behandling, især rejse- og opholdsudgifter og vederlag til befuldmægtigede, rådgivere eller advokater«.

79 Det følger af denne bestemmelse, at de udgifter, der kan kræves erstattet, er begrænset til udgifter, der dels er afholdt med henblik på sagens behandling for Retten, og dels har været nødvendige herfor (Domstolens kendelse af 9.11.1995, sag C-89/85 DEP, Ahlström Osakeyhtiö m.fl. mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 14, og Rettens kendelse af 25.6.1998, forenede sager T-177/94 DEP, T-377/94 DEP og T-99/95 DEP, Altmann m.fl. og Stott mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 299, og II, s. 883, præmis 18).

80 Endvidere har Retten fastslået, at selv om der generelt udføres et omfattende juridisk arbejde under proceduren inden retssagen, omfatter udtrykket »sagens behandling« i procesreglementets artikel 91 kun sagens behandling ved Retten og ikke den forudgående procedure. Dette følger især af procesreglementets artikel 90, hvori der tales om »sagens behandling ved Retten« (jf. Rettens kendelse af 24.1.2002, sag T-38/95 DEP, Groupe Origny mod Kommissionen, Sml. II, s. 217, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

81 Som det fremgår af retspraksis, kan udgifter til sagens behandling ved ombudsmanden således ikke anses for nødvendige udgifter i henhold til procesreglementets artikel 91, litra b).

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling)

1) **Kommissionens beslutning af 16. oktober 2001 om afslag på sagsøgerens ansøgninger om samfinansiering fra december 1996 og september 1997 annulleres.**

2) **Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler sagsøgerens omkostninger.**

Lenaerts Azizi Jaeger

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. september 2003.

H. Jung K. Lenaerts

Justitssekretær Afdelingsformand