# DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

28. juni 2007 *

I sag C-331/05 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i Domstolens statut, iværksat den 2. september 2005,

**Internationaler Hilfsfonds eV,** Rosbach (Tyskland), ved Rechtsanwälte H. Kaltenecker og S. Krüger,

appellant,

den anden part i appelsagen:

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

sagsøgt i første instans,

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne P. Kūris, K. Schiemann (refererende dommer), L. Bay Larsen og J.-C. Bonichot,

generaladvokat: V. Trstenjak
justitssekretær: ekspeditionssekretær B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. november 2006,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. marts 2007,

afsagt følgende

## Dom

1 Internationaler Hilfsfonds eV (herefter »IH«) har iværksat appel med påstand om ophævelse af kendelse afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 11. juli 2005, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen (sag T-294/04, Sml. II, s. 2719, herefter »den appellerede kendelse«), hvorved Retten afviste den af IH i henhold til artikel 288, stk. 2, EF anlagte sag med påstand om, at Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber tilpligtes at erstatte det angiveligt lidte tab, som udgøres af udgifter til advokat, som er afholdt i forbindelse med tre klagesager for Den Europæiske Ombudsmand, som åbenbart ugrundet.

## Retsforskrifter

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

3 I henhold til artikel 1, stk. 3, i afgørelse 94/262 kan ombudsmanden ikke gribe ind i en sag, der er anlagt ved en domstol, eller anfægte, at en retsafgørelse er begrundet.

4 I overensstemmelse med artikel 2, stk. 6, i denne afgørelse fører indbringelse af klager for ombudsmanden ikke til en afbrydelse af forældelsesfristerne for søgsmål eller rekurs.

5 Må ombudsmanden afvise klagen eller afslutte sin behandling heraf på grund af en igangværende eller afsluttet retssag vedrørende det anførte forhold, henlægges resultaterne af de undersøgelser, han måtte have foretaget forinden, i henhold til nævnte afgørelses artikel 2, stk. 7.

## Tvistens baggrund

6 Baggrunden for tvisten er i den appellerede dom beskrevet på følgende måde:

»6 Sagsøgeren er en tysk ikke-statslig organisation (NGO), som yder støtte til flygtninge og krigs- og katastrofeofre. Mellem 1993 og 1997 indgav sagsøgeren seks ansøgninger om medfinansiering af projekter til Kommissionen.

7 Ved behandlingen af de første ansøgninger vurderede Kommissionen, at sagsøgeren ikke var berettiget til den støtte, der ydes NGO'er, da organisationen ikke opfyldte de generelle betingelser for medfinansiering af projekter. Sagsøgeren blev informeret herom ved skrivelse af 12. oktober 1993. Ved skrivelse af 29. juli 1996 forklarede Kommissionen de væsentligste grunde til, at den antog, at sagsøgeren ikke kunne betragtes som en støtteberettiget NGO.

8 Den 5. december 1996 forelagde sagsøgeren Kommissionen et nyt projekt. Ved en fornyet ansøgning i september 1997 blev Kommissionen forelagt en ændret [udgave] af projektet. Kommissionen traf ikke beslutning vedrørende de fornyede ansøgninger om medfinansiering, da den fandt, at beslutningen af 12. oktober 1993 om, at sagsøgeren ikke var støtteberettiget, fortsat havde gyldighed.

9 Herefter indgav sagsøgeren tre klager til ombudsmanden, én i 1998 [klage nr. 338/98/VK] og de to andre i 2000 [klage nr. 1160/2000/GG og nr. 1613/2000/GG]. Disse klager vedrørte navnlig to spørgsmål, nemlig spørgsmålet om sagsøgerens aktindsigt og spørgsmålet, om Kommissionen havde foretaget en behørig undersøgelse af sagsøgerens ansøgninger.

10 Hvad angår spørgsmålet om aktindsigt konkluderede ombudsmanden i en beslutning af 30. november 2001, 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 doku-

menter, hvorfor Kommissionens handlemåde kunne udgøre et tilfælde af dårlig forvaltning. Han foreslog Kommissionen at indrømme en passende aktindsigt. Sagsøgeren fik lejlighed til at gøre sig bekendt med visse dokumenter i Kommissionens lokaler den 26. oktober 2001. I øvrigt fastslog ombudsmanden, at det må betegnes som et tilfælde af dårlig forvaltning, at sagsøgeren ikke formelt var blevet hørt om de oplysninger, som Kommissionen havde modtaget fra tredjemand, og som den havde anvendt, da den traf sin beslutning vedrørende sagsøgeren.

11 For så vidt angår spørgsmålet, om sagsøgerens ansøgninger havde været genstand for en behørig undersøgelse, fastslog ombudsmanden i en anden beslutning af 30. november 2001 vedrørende Kommissionens hensyntagen til oplysninger fra tredjemand, at en sådan undersøgelse ikke havde fundet sted. I øvrigt fremsatte ombudsmanden i sin beslutning af 11. juli 2000 en kritisk bemærkning vedrørende den omstændighed, at der hengik for lang tid, inden Kommissionen skriftligt angav de grunde, der i 1993 fik den til at antage, at sagsøgeren ikke var støtteberettiget. Endelig for så vidt angår den omstændighed, at Kommissionen ikke havde truffet en formel beslutning vedrørende sagsøgerens ansøgninger fra december 1996 og september 1997, henstillede ombudsmanden i sin beslutning af 19. juli 2001 til Kommissionen at træffe en beslutning vedrørende sagsøgerens ansøgninger inden den 31. oktober 2001.

12 For at efterkomme ombudsmandens henstilling tilsendte Kommissionen sagsøgeren en skrivelse dateret den 16. oktober 2001, hvori den afviser de to projekter, som var forelagt i december 1996 og i september 1997, da sagsøgeren ikke var berettiget til medfinansiering.

13 Ved stævning indleveret den 15. december 2001 anlagde sagsøgeren sag til prøvelse af skrivelsen af 16. oktober 2001. Ved dom af 18. september 2003, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen (sag T-321/01, Sml. II, s. 3225), annullerede Retten Kommissionens beslutning af 16. oktober 2001, hvori sagsøgerens ansøgninger om medfinansiering fra december 1996 og september 1997 blev afvist, og tilpligtede Kommissionen at betale sagens omkostninger.

14 I søgsmålet havde sagsøgeren ligeledes nedlagt påstand om, at sagsøgte skal godtgøre udgifterne afholdt under sagens behandling for ombudsmanden. I sin afgørelse har Retten fastslået, at udgifter til sagens behandling for ombudsmanden ikke kan anses for nødvendige udgifter i henhold til artikel 91, litra b), i Rettens procesreglement, og der er derfor ikke tale om udgifter, der kan kræves erstattet.«

## Retsforhandlinger ved Retten og den appellerede kendelse

7 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 23. juli 2004 anlagde IH sag med påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale IH 54 037 EUR i erstatning for lidt økonomisk skade, som udgøres af udgifter til advokat, som er afholdt i forbindelse med tre klagesager for ombudsmanden.

8 I den anfægtede kendelse afviste Retten sagen som åbenbart ugrundet.

9 Retten begrundede i det væsentlige denne afvisning med, at der ikke var årsagssammenhæng mellem institutionens adfærd og det påberåbte tab, dels fordi det var IH's eget valg at henvende sig til ombudsmanden, før sagen blev indbragt for Retten, dels fordi advokatbistand ikke var nødvendig for at fremme sagerne for ombudsmanden.

10 I den appellerede kendelse indledte Retten sin begrundelse med at anføre, at EF-traktaten ved oprettelsen af ombudsmandsinstitutionen gav unionsborgerne en klageadgang, der er et alternativ til sagsanlæg ved Fællesskabets retsinstanser, med henblik på at forsvare deres rettigheder. Dette udenretlige alternativ opfylder særlige

kriterier og har ikke nødvendigvis det samme formål som en retssag. Desuden kan der ikke samtidig klages og anlægges et søgsmål. Selv om indbringelse af klager for ombudsmanden ikke fører til en afbrydelse af de søgsmålsfrister, der gælder ved anlæggelse af sager for Fællesskabets retsinstanser, må ombudsmanden ikke desto mindre afslutte sin undersøgelse og afvise en klage, hvis den pågældende borger samtidig har anlagt en sag ved Fællesskabets retsinstanser, der vedrører de samme faktiske omstændigheder. Det tilkommer derfor borgeren at vurdere, hvilke af de to retsmidler, der er til rådighed, der bedst kan tjene hans interesser.

11 Endvidere anførte Retten, at udgifter til klagesagens behandling for ombudsmanden ikke kan anses for nødvendige udgifter i henhold til artikel 91, litra b), i Rettens procesreglement, og der er derfor ikke tale om udgifter, der kan kræves erstattet i henhold til denne bestemmelse. Retten fandt, at sagsøgeren i den foreliggende sag forsøgte at få dækket advokatudgifter, som blev pådraget i forbindelse med klagesagernes behandling for ombudsmanden, gennem et erstatningssøgsmål, og at anerkendelsen af sådanne udgifter som tab ville være i strid med Rettens praksis, hvorefter disse udgifter ikke kan godtgøres som sagsomkostninger.

12 I denne sammenhæng var Retten af den opfattelse, at sagsbehandlingen for ombudsmanden i modsætning til sager for Fællesskabets retsinstanser er udformet på en sådan måde, at henvendelse til en advokat ikke er nødvendig. Det er således tilstrækkeligt at præsentere sagens faktiske omstændigheder i klagen, og der er ikke behov for juridisk argumentation. Under disse omstændigheder bør borgeren selv afholde udgifterne, når han frit kan vælge at lade sig repræsentere ved en advokat i sager for ombudsmanden.

13 Endvidere har Retten udledt af Domstolens dom af 9.3.1978, Herpels mod Kommissionen (sag 54/77, Sml. s. 585, præmis 45-50), at det at ansætte en advokat, før sagen indbringes for Fællesskabets retsinstanser, er parternes eget valg, som under ingen omstændigheder kan lægges den sagsøgte institution til last. Under disse omstændigheder består der ikke retligt nogen årsagssammenhæng mellem det påståede tab, nemlig de afholdte udgifter til advokat, og Fællesskabets adfærd.

14 Retten understregede derudover, at IH frit kunne henvende sig til ombudsmanden, før sagen blev indbragt for Retten.

15 Retten fastslog derfor, at udgifter til advokat afholdt i sager for ombudsmanden ikke kan godtgøres som tab i forbindelse med et erstatningssøgsmål, og afviste sagen som åbenbart ugrundet.

**Begæringen om genåbning af den mundtlige forhandling**

16 Ved skrivelse indgået til Domstolen den 12. april 2007 har IH anmodet Domstolen om at træffe bestemmelse om genåbning af den mundtlige forhandling i henhold til artikel 61 og 118 i Domstolens procesreglement. Anmodningen begrundes med en påstand om manglende sammenhæng i generaladvokatens forslag til afgørelse.

17 Det bemærkes hertil, at Domstolen af egen drift, på forslag af generaladvokaten eller på parternes begæring i henhold til procesreglementets artikel 61 kan træffe bestemmelse om genåbning af den mundtlige forhandling, såfremt den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller at sagen skal afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne (jf. kendelse af 4.2.2000, sag C-17/98, Emesa Sugar, Sml. I, s. 665, præmis 18, og dom af 14.12.2004, sag C-210/03, Swedish Match, Sml. I, s. 11893, præmis 25).

18 Dette er imidlertid ikke tilfældet i denne sag. Dels har IH alene reelt kommenteret generaladvokatens forslag til afgørelse uden henvisning til de faktiske omstændigheder eller lovbestemmelser, som generaladvokaten har lagt til grund, og som ikke er

blevet drøftet mellem parterne. Dels er Domstolen af den opfattelse, at den i det foreliggende tilfælde har alle de oplysninger til rådighed, som er nødvendige for, at den kan træffe afgørelse. Følgelig er det ufornødent at træffe bestemmelse om genåbning af den mundtlige forhandling.

## Appellen

19 I appellen har IH nedlagt påstand om, at den appellerede kendelse ophæves, og at sagen hjemvises til Retten, eller at Kommissionen tilpligtes at betale IH 54 037 EUR. IH har endvidere nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at IH tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21 IH har gjort tre anbringender gældende, som, idet de er snævert forbundne, skal behandles samlet. I det væsentlige stillede Retten ifølge IH uforholdsmæssigt store krav til den årsagssammenhæng, som er påkrævet for at fastslå Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold. Retten har derfor ikke efterprøvet, om den argumentation, som er fremført af sagsøger med henblik på at forklare de materielle og juridiske grunde til, at sagsøger var nødt til at søge bistand fra en advokat i de klagesager, som sagsøger havde indledt, var velbegrundet.

22 Det er korrekt, som IH med rette har gjort gældende, at den omstændighed, at omkostninger vedrørende sager for ombudsmanden ikke kan kræves erstattet i henhold til artikel 91, litra b), i Rettens procesreglement, er uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt disse omkostninger kan være genstand for en erstatning i

henhold til artikel 288, stk. 2, EF. Som Retten således selv har fastslået i den appellerede kendelse, finder nævnte bestemmelse kun anvendelse på omkostningerne ved sagens behandling for Retten og omfatter ikke den forudgående procedure. Imidlertid er retten til godtgørelse af sagsomkostninger og retten til erstatning i princippet underlagt forskellige betingelser og uafhængige af hinanden.

23 For så vidt angår den nødvendige årsagssammenhæng er det endvidere ubestridt, at såvel Domstolens som Rettens procesreglement bestemmer, at sagsomkostninger afholdt af parterne alene kan kræves erstattet, hvis de var nødvendige for sagens behandling. Derimod er kravet til den nødvendige årsagssammenhæng i forbindelse med artikel 288, stk. 2, EF opfyldt, når skaden er den direkte følge af den omhandlede culpøse adfærd (jf. i denne retning dom af 4.10.1979, forenede sager 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 og 45/79, Dumortier frères m.fl. mod Rådet, Sml. s. 3091, præmis 21, og af 30.1.1992, forenede sager C-363/88 og C-364/88, Finsider m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 359, præmis 25).

24 Med hensyn til et krav om erstatning for økonomisk skade, som sagsøgeren påstod at have lidt som følge af de udgifter, denne havde afholdt for at sikre sig bistand fra en advokat i forbindelse med proceduren i artikel 90 i vedtægten for tjenestemænd, har Domstolen fastslået, at ikke mindst fordi administrationen ved sin fortolkning og forståelse af indholdet af de administrative klager i henhold til nævnte bestemmelse skal anvende al den omhu, som en stor veludstyret institution skylder klageberettigede, herunder de ansatte, er dette — selv om man ikke kan forbyde de berørte allerede på dette tidspunkt at søge råd hos en advokat — deres eget valg, som under ingen omstændigheder kan lægges den sagsøgte institution til last. Der er endvidere ingen årsagssammenhæng mellem det påståede tab, nemlig udgifterne til advokat, og den omhandlede institutions adfærd (jf. i denne retning dommen i sagen Herpels mod Kommissionen, præmis 47-49).

25 På samme måde skal der sondres mellem udgifter afholdt ved klage til ombudsmanden og udgifter afholdt i forbindelse med retssagen.

26 En klage til ombudsmanden giver mulighed for dels i almenhedens interesse at finde og søge at fjerne tilfælde af fejl og forsømmelser, dels at undgå sagsanlæg, hvis ombudsmanden kan løse tvisten mellem klageren og den berørte institution.

27 Det er parternes eget valg at indgive en sådan klage. Udgifterne, der således er afholdt af klageren af egen fri vilje, kan derfor ikke anses for at være en skade, som den omhandlede institution kan gøres ansvarlig for.

28 Dette gælder ikke udgifter, som er afholdt af en sagsøger, som har valgt at anlægge en sag, som i givet fald fører til en retskraftig afgørelse, med henblik på at anerkende sagsøgers rettigheder og forpligte den pågældende institution til at drage konsekvenserne heraf.

29 Der er således ingen retlig årsagssammenhæng mellem IH's påståede tab og Kommissionens adfærd.

30 Retten kunne derfor med den begrundelse og uden at begå retlige fejl afvise IH's stævning ved en kendelse, som i øvrigt er tilstrækkeligt begrundet.

31 Denne konklusion afkræftes ikke af den blotte omstændighed, som IH har anført, at den appellerede kendelse blev afsagt uden hensyntagen til en nylig dom afsagt af Retten, hvorved Retten tilpligter Kommissionen at betale erstatning for skade, der bl.a. omfatter udgifter afholdt af modparten i forbindelse med klager til ombudsmanden (dom af 17.3.2005, sag T-160/03, AFCon Management Consultants m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 981, præmis 104-107).

32 Følgelig bør appellen forkastes.

## Sagens omkostninger

33 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der i medfør af samme reglements artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har nedlagt påstand om, at IH tilpligtes at betale sagens omkostninger. IH har tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale appelsagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

**1) Appellen forkastes.**

**2) Internationaler Hilfsfonds eV betaler appelsagens omkostninger.**

Underskrifter