ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

28 juni 2007 *

In zaak C-331/05 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie, ingesteld op 2 september 2005,

Internationaler Hilfsfonds eV, gevestigd te Rosbach (Duitsland), vertegenwoordigd door H. Kaltenecker en S. Krüger, Rechtsanwälte,

rekwirant,

andere partij bij de procedure:

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M.-J. Jonczy en S. Fries als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster in eerste aanleg,

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, P. Kūris, K. Schiemann (rapporteur), L. Bay Larsen en J.-C. Bonichot, rechters,

advocaat-generaal: V. Trstenjak,
griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 november 2006,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 maart 2007,

het navolgende

Arrest

1 Met zijn hogere voorziening verzoekt Internationaler Hilfsfonds eV (hierna: „IH") om vernietiging van de beschikking van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 11 juli 2005, Internationaler Hilfsfonds/Commissie (T-294/04, Jurispr. blz. II-2719; hierna: „bestreden beschikking"), waarbij het Gerecht als kennelijk ongegrond heeft verworpen zijn beroep krachtens artikel 288, tweede alinea, EG strekkende tot vergoeding door de Commissie van de Europese Gemeenschappen van schade, bestaande in de advocatenkosten die in drie klachtprocedures voor de Europese Ombudsman zijn opgekomen.

Rechtskader

2 Op 9 maart 1994 heeft het Europees Parlement besluit 94/262/EGKS, EG, Euratom inzake het statuut van de Europese O
mbudsman en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van zijn ambt (PB L 113, blz. 15) vastgesteld.

3 Krachtens artikel 1, lid 3, van besluit 94/262 mag de ombudsman niet interveniëren in een procedure voor de rechter en evenmin de gegrondheid van een rechterlijke beslissing in twijfel trekken.

4 Ingevolge artikel 2, lid 6, van dit besluit schorsen de bij de ombudsman ingediende klachten niet de voor een beroep op de rechter of een administratief beroep vastgestelde termijnen.

5 Voorts bepaalt artikel 2, lid 7, van dit besluit dat wanneer de ombudsman vanwege een lopende of afgeronde gerechtelijke procedure over de vermeende feiten een klacht niet-ontvankelijk moet verklaren of een eind moet maken aan de behandeling ervan, de resultaten van het onderzoek dat hij eventueel reeds heeft verricht ter zijde worden gelegd.

Voorgeschiedenis

6 De feiten van het geschil worden in bestreden beschikking samengevat als volgt:

„6 Verzoeker is een niet-gouvernementele organisatie (NGO) naar Duits recht, die vluchtelingen en slachtoffers van oorlogen en rampen ondersteunt. Tussen 1993 en 1997 heeft hij bij de Commissie zes aanvragen om medefinanciering van projecten ingediend.

7 Bij het onderzoek van de eerste aanvragen kwamen de diensten van de Commissie tot de conclusie dat verzoeker niet in aanmerking kwam voor steun als NGO, daar hij niet voldeed aan de algemene voorwaarden voor de medefinanciering van projecten. Daarvan is verzoeker bij brief van 12 oktober 1993 kennis gegeven. Bij brief van 29 juli 1996 heeft de Commissie de hoofdredenen uiteengezet waarom verzoeker niet als NGO in aanmerking kwam.

8 Op 5 december 1996 heeft verzoeker de Commissie een nieuw project voorgelegd. Een gewijzigde versie van het project werd de Commissie bij een nieuwe aanvraag in september 1997 voorgelegd. De Commissie heeft op deze nieuwe aanvraag tot medefinanciering niet beslist omdat de beschikking van 12 oktober 1993 volgens welke verzoeker niet in aanmerking kwam voor steunverlening, haars inziens geldig bleef.

9 Daarop heeft verzoeker drie klachten bij de Europese ombudsman ingediend, één in 1998 [klacht 338/98/VK] en twee andere in 2000 [klachten 1160/2000/GG en 1613/2000/GG]. Deze klachten betroffen voornamelijk twee aspecten: de toegang tot het dossier en de vraag of de Commissie verzoekers aanvragen conform de regels had beoordeeld.

10 Wat de toegang tot het dossier betreft, heeft de ombudsman in een besluit van 30 november 2001 geconcludeerd dat de lijst van stukken die de Commissie verzoeker voor raadpleging had aangeboden, onvolledig was, dat de Commissie bepaalde stukken zonder reden had achtergehouden en dat deze handelwijze

van de Commissie dus een geval van wanbeheer kon zijn. Hij heeft de Commissie voorgesteld, een passende toegang tot het dossier te verlenen, die op 26 oktober 2001 in de kantoren van de Commissie heeft plaatsgevonden. De ombudsman heeft verder vastgesteld dat er sprake was van een geval van wanbeheer, omdat verzoeker niet de gelegenheid had gekregen om formeel te worden gehoord over inlichtingen die de Commissie van derden had ontvangen en die zij had gebruikt om een tegen hem gerichte beschikking te geven.

11 Wat de vraag betreft of verzoekers aanvragen correct waren onderzocht, kwam de ombudsman bij een volgend besluit van eveneens 30 november 2001 tot de conclusie dat dit niet het geval was geweest met betrekking tot de door de Commissie in aanmerking genomen inlichtingen van derden. In zijn besluit van 11 juli 2000 kritiseerde de ombudsman dat de Commissie te veel tijd had laten verstrijken alvorens schriftelijk de redenen mee te delen waarom zij in 1993 tot de conclusie was gekomen dat verzoeker niet in aanmerking kwam. Wat ten slotte het feit betrof dat de Commissie niet formeel op verzoekers aanvragen van december 1996 en september 1997 had beslist, deed de ombudsman in zijn besluit van 19 juli 2001 de Commissie de aanbeveling, op deze aanvragen vóór 31 oktober 2001 te beslissen.

12 Overeenkomstig de aanbeveling van de ombudsman heeft de Commissie verzoeker een op 16 oktober 2001 gedateerde brief gezonden waarbij de twee in december 1996 en september 1997 ingediende projecten werden afgewezen omdat verzoeker niet in aanmerking kwam voor medefinanciering.

13 Bij op 15 december 2001 neergelegd verzoekschrift heeft verzoeker beroep tegen de brief van 16 oktober 2001 ingesteld. Bij arrest van 18 september 2003, Internationaler Hilfsfonds/Commissie (T-321/01, Jurispr. blz. II-3225) heeft het Gerecht de beschikking van de Commissie van 16 oktober 2001 houdende afwijzing van verzoekers aanvragen om medefinanciering van december 1996 en september 1997 nietig verklaard en verweerster verwezen in de kosten.

14 In zijn verzoekschrift had verzoeker tevens verzocht om vergoeding door verweerster van de in de procedures voor de ombudsman opgekomen kosten. In zijn arrest was het Gerecht van oordeel dat de kosten in verband met procedures voor de ombudsman niet als noodzakelijke kosten in de zin van artikel 91, sub b, van het Reglement voor de procesvoering kunnen worden aangemerkt en dus niet invorderbaar zijn."

Procesverloop voor het Gerecht en bestreden beschikking

7 Bij op 23 juli 2004 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft IH beroep ingesteld, strekkende tot veroordeling van de Commissie tot betaling van 54 037 EUR als vergoeding van materiële schade, bestaande in de advocatenkosten die in drie procedures voor de ombudsman zijn opgekomen.

8 In de bestreden beschikking heeft het Gerecht het beroep van IH kennelijk ongegrond verklaard.

9 Het Gerecht heeft aan zijn beslissing in wezen ten grondslag gelegd, dat een causaal verband tussen het gedrag van de instelling en de gestelde schade ontbreekt, daar enerzijds IH uit vrije wil had gekozen zich tot de ombudsman te wenden alvorens de zaak bij het Gerecht aanhangig te maken, en anderzijds de procedure voor de ombudsman geen bijstand van een advocaat vereiste.

10 In de bestreden beschikking overweegt het Gerecht om te beginnen dat het EG-Verdrag met de instelling van de ombudsman de burgers van de Unie een alternatieve weg naast het beroep bij de gemeenschapsrechter heeft geboden om hun belangen te verdedigen. Deze alternatieve buitengerechtelijke weg beantwoordt

aan specifieke criteria en heeft niet noodzakelijk hetzelfde doel als een beroep in rechte. Bovendien kunnen deze twee wegen niet tegelijk worden bewandeld. Immers, hoewel de bij de ombudsman ingediende klachten de termijn voor beroep bij de gemeenschapsrechter niet schorsen, moet de ombudsman zijn onderzoek beëindigen en de klacht niet-ontvankelijk verklaren wanneer de betrokken burger tegelijkertijd beroep bij de gemeenschapsrechter heeft ingesteld met betrekking tot dezelfde feiten. De burger moet dus beoordelen welke van de twee beschikbare wegen zijn belangen het best kan dienen.

11 Vervolgens heeft het Gerecht opgemerkt dat de kosten in verband met procedures voor de ombudsman niet als noodzakelijke kosten in de zin van artikel 91, sub b, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht kunnen worden beschouwd en dus niet invorderbaar zijn krachtens deze bepaling. Vervolgens heeft het overwogen dat IH in casu via een beroep tot schadevergoeding de in de procedures bij de ombudsman gemaakte advocatenkosten probeerde terug te vorderen en dat erkenning van dergelijke uitgaven als schade in strijd zou zijn met de rechtspraak van het Gerecht betreffende de niet-invorderbaarheid van deze kosten.

12 In dit verband heeft het Gerecht geoordeeld dat de procedure voor de ombudsman zodanig is ingericht dat, anders dan in gedingen voor de gemeenschapsrechter, de bijstand van een advocaat niet noodzakelijk is. In de klacht hoeven alleen de feiten te worden uiteengezet zonder dat een juridische onderbouwing is vereist. In deze omstandigheden brengt de vrije keuze van de burger om zich in de procedure voor de ombudsman door een advocaat te laten vertegenwoordigen, mee dat hij zelf de kosten ter zake moet dragen.

13 Voorts heeft het Gerecht uit het arrest van het Hof van 9 maart 1978, (Herpels/Commissie, 54/77, Jurispr. blz. 585, punten 45-50) afgeleid dat het inschakelen van een advocaat alvorens de zaak bij de gemeenschapsrechter aanhangig te maken, de eigen keuze van de betrokkenen is, die in geen geval ten laste van de verwerende instelling kan worden gebracht. In dergelijke omstandigheden ontbreekt rechtens ieder causaal verband tussen de beweerde schade, namelijk de ontstane advocatenkosten, en het optreden van de Gemeenschap.

14 Het Gerecht heeft er voorts op gewezen dat IH vrij was zich tot de ombudsman te wenden alvorens de zaak bij het Gerecht aanhangig te maken.

15 Bijgevolg heeft het Gerecht geoordeeld dat de voor de ombudsman gemaakte advocatenkosten niet als schade kunnen worden verhaald in een beroep tot schadevergoeding, en heeft het het beroep als kennelijk ongegrond verworpen.

Het verzoek om heropening van de mondelinge behandeling

16 Bij brief, binnengekomen bij het Hof op 12 april 2007, heeft IH krachtens de artikelen 61 en 118 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof verzocht om heropening van de mondelinge behandeling. Dit verzoek steunt op een vermeende innerlijke tegenstrijdigheid in de conclusie van de advocaat-generaal.

17 Het Hof kan ambtshalve, op voorstel van de advocaat-generaal dan wel op verzoek van partijen, krachtens artikel 61 van het Reglement voor de procesvoering heropening van de mondelinge behandeling bevelen, indien het van oordeel is dat het onvoldoende is ingelicht of dat de zaak moet worden beslecht op basis van een argument waarover tussen partijen geen discussie heeft plaatsgevonden (zie beschikking van 4 februari 2000, Emesa Sugar, C-17/98, Jurispr. blz. I-665, punt 18, en arrest van 14 december 2004, Swedish Match, C-210/03, Jurispr. blz. I-11893, punt 25).

18 Dit is in casu niet het geval. Enerzijds beperkt IH zich namelijk in wezen ertoe, commentaar te geven op de conclusie van de advocaat-generaal, zonder feiten of wettelijke bepalingen aan te voeren waarop laatstgenoemde zich zou hebben

gebaseerd en waarover tussen partijen geen discussie zou hebben plaatsgevonden. Anderzijds moet worden vastgesteld dat het Hof op basis van de gegevens waarover het beschikt, voldoende is ingelicht om uitspraak te doen. Bijgevolg is er geen aanleiding heropening van de mondelinge behandeling te gelasten.

De hogere voorziening

19 De hogere voorziening van IH strekt tot vernietiging van de bestreden beschikking en verwijzing van de zaak naar het Gerecht van eerste aanleg, of veroordeling van de Commissie tot betaling van 54 037,00 EUR, en in ieder geval verwijzing van de Commissie in de kosten.

20 De Commissie vordert afwijzing van de hogere voorziening en verwijzing van IH in de kosten.

21 IH voert drie middelen aan, die zo nauw verwant zijn dat zij tezamen moeten worden onderzocht. In wezen, aldus IH, heeft het Gerecht een veel te intensief causaal verband geëist voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap. Daardoor is het Gerecht niet toegekomen aan het onderzoek, of verzoekers betoog ter verklaring van de materiële en juridische redenen waarom hij zich in zijn klachtprocedures door een advocaat had moeten laten bijstaan, gefundeerd was.

22 Het is juist, zoals IH terecht stelt, dat het feit dat de kosten van de procedures voor de ombudsman niet invorderbaar zijn krachtens artikel 91, sub b, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, in beginsel irrelevant is voor de vraag of deze kosten krachtens artikel 288, tweede alinea, EG kunnen worden vergoed. Zoals

het Gerecht in de bestreden beschikking zelf heeft vastgesteld, is dit artikel slechts van toepassing op de kosten van de procedure voor het Gerecht, met uitsluiting van de voorafgaande fase. Het recht op vergoeding van de kosten van de procedure en het recht op schadevergoeding zijn in beginsel onderworpen aan verschillende voorwaarden en staan los van elkaar.

23 Wat het vereiste causaal verband betreft, staat overigens vast dat het Reglement voor de procesvoering van het Hof en van het Gerecht bepalen dat de door partijen gemaakte proceskosten slechts invorderbaar zijn indien zij noodzakelijk waren voor de procedure. Daarentegen is het in het kader van artikel 288, tweede alinea, EG vereiste causaal verband aanwezig wanneer de schade het rechtstreekse gevolg van de betrokken onrechtmatige handeling is (zie in die zin arresten van 4 oktober 1979, Dumortier frères e.a./Raad, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 en 45/79, Jurispr. blz. 3091, punt 21, en 30 januari 1992, Finsider e.a./Commissie, C-363/88 en C-364/88, Jurispr. blz. I-359, punt 25).

24 In het geval van een verordening tot vergoeding van materiële schade, die de verzoeker stelde te hebben geleden wegens de kosten van advies van een advocaat in het stadium van de precontentieuze fase in de zin van artikel 90 van het Ambtenarenstatuut, heeft het Hof, met name in aanmerking nemend dat de inhoud van de administratieve klachten in de zin van deze bepaling door de administratie moet worden uitgelegd en opgevat met de zorgvuldigheid die een grote en deugdelijk toegeruste organisatie jegens haar justitiabelen, met inbegrip van haar personeelsleden, betaamt, beslist dat het betrokkenen weliswaar niet kan worden verboden reeds in die fase het advies van een advocaat in te winnen, maar dat dit niettemin hun eigen keuze is, die dus niet ten laste van de betrokken instelling kan worden gebracht. Ook ontbreekt een causaal verband tussen de gestelde schade, namelijk de advocatenkosten, en de handeling van de betrokken instelling (zie in die zin arrest Herpels/Commissie, reeds aangehaald, punten 47-49).

25 Evenzo moeten de kosten van de procedure voor de ombudsman worden onderscheiden van die van de contentieuze procedure.

26 De procedure voor de ombudsman biedt enerzijds de mogelijkheid om in het algemeen belang gevallen van wanbeheer vast te stellen en daarvoor een oplossing te zoeken, en kan anderzijds ertoe bijdragen dat het instellen van een beroep in rechte wordt vermeden, wanneer de ombudsman erin slaagt het geschil tussen de klager en de betrokken instelling op te lossen.

27 Het staat de betrokkenen vrij die procedure te kiezen. De kosten ter zake, die aldus door de klager vrijelijk worden gemaakt, kunnen derhalve niet worden beschouwd als aan de betrokken instelling toerekenbare schade.

28 Dit is anders met de kosten die ontstaan voor een verzoeker die een rechtsgeding instelt, dat in voorkomend geval culmineert in een beslissing met gezag van gewijsde, die zijn rechten erkent en de betrokken instelling verplicht er de consequenties uit te trekken.

29 Derhalve ontbreekt rechtens elk causaal verband tussen de door IH gestelde schade en het gedrag van de Commissie.

30 Het Gerecht kon dus de vordering van IH zonder schending van het recht op deze grond afwijzen. Zijn beschikking is overigens afdoende gemotiveerd.

31 Aan deze conclusie kan niet worden afgedaan door het enkele feit dat, zoals IH heeft aangevoerd, de bestreden beschikking is gegeven ondanks een recent arrest van het Gerecht waarin de Commissie is veroordeeld tot vergoeding van schade, onder meer omvattende de kosten die de tegenpartij in verband met klachten bij de ombudsman had gemaakt (arrest van 17 maart 2005, AFCon Management Consultants e.a./ Commissie, T-160/03, Jurispr. blz. II-981, punten 104-107).

32 Bijgevolg moet de hogere voorziening worden afgewezen.

Kosten

33 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, dat krachtens artikel 118 van dit Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie heeft gevorderd IH in de kosten te verwijzen en hij in het ongelijk is gesteld, moet hij in de kosten worden verwezen.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) Internationaler Hilfsfonds eV wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen