

ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer)

18 september 2003 *

In zaak T-321/01,

Internationaler Hilfsfonds eV, gevestigd te Rosbach (Duitsland), vertegenwoordigd door H. Kaltenecker, advocaat,

verzoeker,

tegen

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

verweerster,

* Procestaal: Frans.

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 16 oktober 2001 houdende afwijzing van de aanvragen om medefinanciering van twee projecten die verzoeker in december 1996 en in september 1997 had ingediend,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, kamerpresident, J. Azizi en M. Jaeger, rechters,

griffier: J. Plingers, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 mei 2003,

het navolgende

Arrest

Rechtskader

- 1 De begroting van de Europese Unie voorziet in een begrotingslijn (B7-6000) voor de deelneming van de Gemeenschap aan acties ten behoeve van ontwikkelingslanden, die worden uitgevoerd door niet-gouvernementele organisaties (hierna:

„NGO's”). Deze begrotingslijn is ingevoerd in 1976, na een mededeling van de Commissie aan de Raad van 6 oktober 1975 over richtsnoeren voor de betrekkingen met de niet-gouvernementele organisaties die zich met ontwikkelingsamenwerking bezighouden [COM (75) 504 def.].

- 2 Ten tijde van de feiten was de Commissie verantwoordelijk voor het beheer van de op deze begrotingslijn aangewezen middelen met inachtneming van haar verplichtingen voortvloeiende uit het Financieel Reglement van 21 december 1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen (PB L 356, blz. 1), dat met ingang van 1 januari 2003 is vervangen door verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248, blz. 1).
- 3 Uit deze begrotingslijn kunnen de NGO's communautaire subsidies voor ontwikkelingshulpprojecten krijgen door bij de Commissie aanvragen om medefinanciering in te dienen. Tot 2000 konden deze aanvragen om medefinanciering vrijelijk worden ingediend zonder een oproep tot het indienen van voorstellen af te wachten. Sindsdien doet de Commissie oproepen tot het indienen van voorstellen.
- 4 Ten tijde van de feiten waren de voorwaarden voor medefinanciering neergelegd in een in 1988 door de Commissie vastgesteld document, getiteld „Algemene voorwaarden voor de medefinanciering van acties die door [...] NGO's in ontwikkelingslanden worden gerealiseerd” (hierna: „algemene voorwaarden”). In dit document wordt aangegeven aan welke criteria de NGO's en de acties moeten voldoen, en worden concrete aanwijzingen voor de indiening van dossiers en gedetailleerde uitleg over de financieringswijzen gegeven. In 2000, op het moment waarop de eerste oproep tot het indienen van voorstellen werd gedaan, is een nieuwe versie van de algemene voorwaarden vastgesteld. De algemene voorwaarden zijn niet bekendgemaakt in het Publicatieblad.

5 In titel I van de algemene voorwaarden worden de criteria voor de inaanmerking van NGO's gedefinieerd als volgt:

„§ 1. Om krachtens de algemene voorwaarden voor medefinanciering in aanmerking te komen moet de NGO aan de volgende voorwaarden voldoen:

1.1. zij moet in een lidstaat van de EG zijn opgericht als zelfstandige organisatie zonder winstoogmerk volgens de aldaar geldende wetgeving;

1.2. zij moet haar hoofdkantoor in een lidstaat van de EG hebben;

1.3. haar hoofdkantoor moet het werkelijke centrum zijn waar alle beslissingen over medefinancierde acties worden genomen;

1.4. het grootste deel van haar personeel en financiële middelen moet uit Europa (EG) komen.

§ 2. Om vast te stellen of een NGO in aanmerking komt voor medefinanciering, worden de volgende elementen in aanmerking genomen:

2.1. haar vermogen om voor haar activiteiten in de ontwikkelingslanden in de Europese Gemeenschap solidariteit op te wekken en particuliere middelen aan te trekken;

2.2. de voorrang die zij aan de ontwikkelingshulp in de ontwikkelingslanden geeft;

2.3. haar ervaring op het gebied van hulp aan de ontwikkelingslanden;

2.4. haar vermogen om de door de partners in de ontwikkelingslanden voorgestelde ontwikkelingsacties te ondersteunen;

2.5. de aard en de reikwijdte van haar banden met soortgelijke organisaties in de ontwikkelingslanden;

2.6. de aard en de reikwijdte van haar banden met andere NGO's zowel binnen als buiten de Europese Gemeenschap;

2.7. haar capaciteit inzake administratief beheer en, eventueel, de wijze waarop zij in het verleden heeft voldaan aan de verplichtingen voortvloeiende uit eerdere medefinancieringscontracten tussen haar en de EG.

§ 3. Een in aanmerking komende NGO die aan bovengenoemde voorwaarden voldoet, maar handelt voor rekening van een niet in aanmerking komende NGO, geen enkele invloed heeft op de verwezenlijking van de acties en niet bijdraagt aan de financiering ervan, kan geen medefinanciering verkrijgen.”

De feiten

- 6 Internationaler Hilfsfonds eV (hierna: „IH”) is een 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 acties (hierna: „projecten”) ingediend.
- 7 Bij het onderzoek van de eerste aanvragen zijn de diensten van de Commissie tot de conclusie gekomen dat verzoeker volgens de criteria neergelegd in de algemene voorwaarden als NGO niet in aanmerking kwam. Verzoeker is hiervan op de hoogte gesteld bij brief van de Commissie van 12 oktober 1993.
- 8 In talrijke gesprekken met de Commissie en in een groot aantal brieven heeft verzoeker deze beslissing betwist.
- 9 Bij brief van 29 juli 1996 heeft de Commissie de belangrijkste redenen uiteengezet waarom zij in 1993 tot de conclusie was gekomen dat IH als NGO niet in aanmerking kwam.
- 10 Deze redenen hielden verband met het feit dat verzoeker niet voldeed aan een aantal algemene voorwaarden. Het ging in het bijzonder om de volgende voorwaarden: alle beslissingen over medegefinancierde acties moesten in het hoofdkantoor worden genomen; het grootste deel van de financiële middelen moest uit Europa komen; verzoeker moest in staat zijn particuliere middelen voor zijn projecten aan te trekken en over capaciteit inzake administratief beheer beschikken. In haar brief van 29 juli 1996 concludeerde de Commissie dat zij geen duidelijk onderscheid kon maken tussen de respectieve werkterreinen,

financieringsbronnen, uitgaven, taken of besluitvormingsstructuren van verzoeker en InterAid International (Verenigde Staten), een met verzoeker verwante NGO.

- 11 Op 5 december 1996 heeft verzoeker bij de Commissie een vijfde project ingediend. De Commissie heeft verzoeker voorgesteld een audit te verrichten, maar zij zijn het hierover niet eens geworden. In september 1997 is een gewijzigde versie van dit project van 1996 als nieuwe aanvraag bij de Commissie ingediend. De Commissie heeft over deze nieuwe aanvraag om medefinanciering geen beslissing genomen, omdat zij ervan uitging dat de beslissing van 12 oktober 1993 dat verzoeker als NGO niet in aanmerking kwam, nog steeds geldig was.
- 12 Verzoeker heeft daarop drie klachten ingediend bij de Europese Ombudsman (hierna: „Ombudsman”), één in 1998 en de overige twee in 2000. Deze klachten hadden voornamelijk betrekking op twee aspecten, te weten de toegang tot het dossier en de vraag of de Commissie verzoekers aanvragen conform de regels had beoordeeld.
- 13 Wat de toegang tot het dossier betreft, heeft de Ombudsman 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 lokalen 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.
- 14 Wat de vraag betreft, of de aanvragen conform de regels waren beoordeeld, heeft de Ombudsman in de eerste plaats een kritische opmerking geplaatst over het feit

dat de Commissie veel tijd had laten verstrijken alvorens schriftelijk (te weten bij haar brief van 1996) de redenen te geven waarom zij in 1993 tot de conclusie was gekomen dat IH als NGO niet in aanmerking kwam. Met betrekking tot de beoordeling van de van derden afkomstige informatie heeft de Ombudsman zich in zijn voorlopige conclusies van 19 juli 2001 op het standpunt gesteld dat er geen sprake was geweest van wanbeheer. Wat ten slotte het feit betreft, dat de Commissie geen formele beslissing had genomen over verzoekers aanvragen van december 1996 en september 1997, heeft de Ombudsman de Commissie de aanbeveling gedaan, vóór 31 oktober 2001 te antwoorden.

- 15 Om aan de aanbeveling van de Ombudsman te voldoen heeft de Commissie verzoeker op 16 oktober 2001 een brief gezonden (hierna: „bestreden beschikking”) waarbij de twee aanvragen werden afgewezen. In deze brief wijst de Commissie er met name op dat de Ombudsman haar de aanbeveling heeft gedaan, een beslissing te nemen over de in december 1996 en september 1997 ingediende projecten. Zij verontschuldigt zich voor de lange tijd die sinds de indiening van de betrokken aanvragen is verstreken, en voert als verklaring voor haar stilzwijgen aan, dat wanneer haar diensten hebben beslist dat een organisatie als NGO niet voor communautaire medefinanciering in aanmerking komt, deze beslissing automatisch leidt tot afwijzing van de projecten die deze organisatie later indient, totdat zij voldoet aan de criteria om als NGO in aanmerking te komen. Zij zet uiteen dat haar diensten de beslissing van de Ombudsman hebben afgewacht om expliciet op deze twee laatste aanvragen om medefinanciering te antwoorden. Voorts stelt de Commissie: „De Ombudsman heeft zich op het standpunt gesteld dat de beslissing van de Commissie dat IH [...] niet in aanmerking kwam, geen geval van wanbeheer opleverde. Mijn diensten moeten u dus tot hun spijt meedelen dat de twee in december 1996 respectievelijk in september 1997 ingediende projecten zijn afgewezen, omdat uw NGO niet voor medefinanciering in aanmerking kwam.” De Commissie vraagt verzoeker vervolgens, een aanvraag om medefinanciering in te dienen volgens de nieuwe regels, zodat haar diensten kunnen onderzoeken of verzoeker thans als NGO in aanmerking komt en of dit eveneens geldt voor de projecten die hij wil uitvoeren.

- 16 Verzoeker had gereageerd op de voorlopige conclusies van de Ombudsman van 19 juli 2001 met betrekking tot de beoordeling van de van derden afkomstige

informatie. De Commissie is in de opmerkingen die zij de Ombudsman bij advies van 5 november 2001 heeft toegezonden, niet op dit aspect teruggekomen. De Ombudsman heeft in zijn besluit van 30 november 2001 geconcludeerd dat de Commissie had nagelaten, verzoekers aanvragen om medefinanciering conform de regels te behandelen.

Conclusies van partijen

- 17 Bij op 15 december 2001 neergelegd verzoekschrift heeft verzoeker het onderhavige beroep tegen de brief van 16 oktober 2001 ingesteld. Hij geeft aan dat zijn beroep impliciet is gericht tegen de redenen die de Commissie in haar advies van 5 november 2001 heeft uiteengezet.
- 18 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. Partijen hebben schriftelijke vragen van het Gerecht beantwoord.
- 19 Partijen zijn ter terechtzitting van 7 mei 2003 in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.
- 20 Verzoeker concludeert dat het het Gerecht behage:
 - de beschikking van de Commissie van 16 oktober 2001 houdende afwijzing van de aanvragen om medefinanciering van december 1996 en september 1997, nietig te verklaren;

- uitspraak te doen over het beginsel dat de Commissie de proceskosten dient te vergoeden, daaronder begrepen die welke voortvloeien uit de procedures voor de Ombudsman.

21 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

- het beroep niet-ontvankelijk en, subsidiair, ongegrond te verklaren;
- verzoeker te verwijzen in de kosten; subsidiair betwist de Commissie dat de kosten betreffende de procedure voor de Ombudsman voor vergoeding in aanmerking komen.

In rechte

De ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

22 De Commissie stelt dat het beroep niet-ontvankelijk is omdat het te laat is ingesteld. Voorts stelt zij dat verzoeker geen procesbelang heeft.

— De tardiviteit van het beroep

- 23 De Commissie herinnert aan de rechtspraak dat een beroep tot nietigverklaring van een beschikking die slechts een bevestiging vormt van een eerdere beschikking, waartegen niet tijdig is opgekomen, niet-ontvankelijk is. Volgens deze rechtspraak is een beschikking zuiver bevestigend wanneer zij geen enkel nieuw element bevat ten opzichte van een eerdere handeling en niet is voorafgegaan door een heronderzoek van de situatie van de adressaat van die eerdere handeling (arrest Gerecht van 26 oktober 2000, Ripa di Meana e.a./Parlement, T-83/99—T-85/99, Jurispr. blz. II-3493, punt 33 en aangehaalde rechtspraak).
- 24 De Commissie stelt dat de bestreden handeling slechts een bevestiging vormt van een eerdere beschikking, namelijk de in 1993 gegeven beschikking dat IH als NGO niet in aanmerking komt. Dit is de beschikking waartegen verzoeker opkomt. Toen de beschikking in 1993 werd vastgesteld, heeft verzoeker er evenwel voor gekozen, geen gebruik te maken van zijn recht om beroep in te stellen. Evenmin is hij opgekomen tegen de brief van 29 juli 1996, die thans het kernpunt van zijn betoog vormt.
- 25 Verzoeker vraagt zich af naar welke eerdere beschikking de Commissie verwijst: de brief van 29 juli 1996, die slechts een schijnrechtvaardiging ter zake van de toegepaste criteria bevat, of de brief van 12 oktober 1993, die geen enkele rechtvaardiging bevat. De aangehaalde rechtspraak heeft overigens betrekking op volledig verschillende gevallen. Voorts beklemtoont verzoeker dat de bestreden beschikking het kernpunt van zijn betoog vormt.

— Het procesbelang

- 26 De Commissie betwist dat verzoeker procesbelang heeft. Zoals uit de bestreden handeling blijkt, heeft de Commissie verzoeker gevraagd om in het kader van de

oproep tot het indienen van voorstellen een nieuw dossier in te dienen. De Commissie is dus bereid om de vraag of IH in aanmerking komt, op basis van de huidige situatie en in het licht van de nieuwe, in 2000 vastgestelde algemene voorwaarden opnieuw te onderzoeken. Hieruit volgt dat verzoeker geen belang heeft bij de nietigverklaring van de bestreden beschikking, die is gegeven onder vigeur van de vorige regeling inzake de vaststelling van inaanmerkingkoming.

- 27 Verzoeker vraagt zich af of, na de talrijke inspanningen die hij zich heeft getroost, zijn procesbelang kan worden betwist. Met betrekking tot verweersters argument dat zij bereid is om de vraag of verzoeker in aanmerking komt, op basis van de huidige situatie opnieuw te onderzoeken, vraagt hij zich af waarom de Commissie haar standpunt niet heeft herzien op het moment waarop zij verzoeker vroeg om op basis van nieuwe stukken een nieuw project bij haar in te dienen. Verzoekers rechtspositie is tussen 1996/1997 en nu niet veranderd. Ten slotte heeft verzoeker, aangezien de Commissie de zaak niet in der minne heeft willen regelen, geen andere mogelijkheid gehad dan de zaak voor het Gerecht te brengen.

Beoordeling door het Gerecht

- 28 De Commissie stelt in de eerste plaats dat het beroep tardief is. De bestreden handeling bevestigt haars inziens slechts een eerdere beschikking dat verzoeker niet in aanmerking kwam, die in 1993 is gegeven en waartegen hij niet tijdig is opgekomen. Evenmin is verzoeker opgekomen tegen de brief van 29 juli 1996.
- 29 Om te beginnen zij opgemerkt dat de Commissie in de bestreden beschikking voor haar stilzwijgen met betrekking tot de projecten van 1996 en 1997 als verklaring aanvoert, dat wanneer haar diensten hebben beslist dat een organisatie als NGO niet voor communautaire medefinanciering in aanmerking komt, deze beslissing automatisch leidt tot afwijzing van de projecten die deze organisatie

later indient, en wel totdat zij voldoet aan de criteria om als NGO in aanmerking te komen. Vervolgens deelt de Commissie verzoeker expliciet mee dat de twee in december 1996 en in september 1997 ingediende projecten zijn afgewezen, omdat in 1993 is beslist dat IH niet voor communautaire medefinanciering in aanmerking kwam.

- 30 Vervolgens zij beklemtoond dat verzoeker noch tegen de beschikking van 1993 noch tegen de brief van 1996 is opgekomen. Pas in 1998 heeft hij de eerste klacht bij de Ombudsman ingediend en pas in 2001 heeft hij het onderhavige beroep ingesteld.
- 31 Er zij nogmaals herinnerd aan de rechtspraak dat een beroep tot nietigverklaring van een beschikking die slechts een bevestiging vormt van een eerdere beschikking, waartegen niet tijdig is opgekomen, niet-ontvankelijk is. Volgens deze rechtspraak is een beschikking zuiver bevestigend wanneer zij geen enkel nieuw element bevat ten opzichte van een eerdere handeling en niet is voorafgegaan door een heronderzoek van de situatie van de adressaat van die eerdere handeling (arrest Ripa di Meana e.a./Parlement, aangehaald in punt 23 hierboven, punt 33 en aangehaalde rechtspraak).
- 32 Gepreciseerd zij evenwel dat elke aanvraag om medefinanciering autonoom is en volledig op basis van haar eigen merites moet worden beoordeeld. Alvorens te beslissen of een in een aanvraag om medefinanciering voorgestelde actie financieel zal worden gesteund, moet de Commissie derhalve onderzoeken of de betrokken NGO voldoet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen.
- 33 Het is juist dat de Commissie in de bestreden beschikking naar eerdere beschikkingen kon verwijzen. In casu heeft de Commissie, om de medefinanciering van de twee in december 1996 respectievelijk september 1997 ingediende

projecten te weigeren, verwezen naar de in 1993 gegeven en in 1996 uitdrukkelijk geformuleerde beschikking inzake de niet-inaanmerkingkoming van verzoeker. De redenen waarom de Commissie destijds had geconcludeerd dat verzoeker als NGO niet in aanmerking kwam, zijn zodoende door de bestreden beschikking geabsorbeerd. Dit neemt echter niet weg dat het om een autonome beschikking gaat, die op zich volstaat en derhalve in rechte kan worden aangevochten.

34 Hieruit volgt dat de exceptie van niet-ontvankelijkheid ontleend aan de tardiviteit van het beroep, moet worden verworpen.

35 De Commissie betwist in de tweede plaats verzoekers procesbelang.

36 Er zij aan herinnerd dat een door een natuurlijke of rechtspersoon ingesteld beroep tot nietigverklaring slechts ontvankelijk is wanneer de verzoeker belang heeft bij de nietigverklaring van de bestreden handeling (arrest Gerecht van 9 november 1994, Scottish Football/Commissie, T-46/92, Jurispr. blz. II-1039, punt 14). Van een dergelijk belang is slechts sprake, indien de nietigverklaring van de handeling op zichzelf rechtsgevolgen kan hebben (arrest Hof van 24 juni 1986, AKZO/Commissie, 53/85, Jurispr. blz. 1965, punt 21).

37 Dienaangaande volstaat de vaststelling dat de eventuele nietigverklaring van de bestreden beschikking de grondslag kan vormen voor de instelling van een aansprakelijkheidsvordering tegen de Gemeenschap. Het betoog van de Commissie moeten derhalve worden afgewezen.

38 Uit het voorgaande volgt dat het beroep ontvankelijk is.

Ten gronde

- 39 Verzoeker voert twee middelen aan. In de eerste plaats betwist hij dat wanneer de diensten van de Commissie hebben beslist dat een organisatie als NGO niet voor communautaire medefinanciering in aanmerking komt, deze beslissing automatisch leidt tot afwijzing van de later ingediende projecten, en wel totdat de organisatie voldoet aan de criteria om als NGO in aanmerking te komen. In de tweede plaats betwist hij de in de brief van 29 juli 1996 genoemde redenen waarom de Commissie in haar beschikking van 12 oktober 1993 heeft geoordeeld dat verzoeker niet in aanmerking kwam.
- 40 De Commissie stelt, om te beginnen, dat het verzoekschrift niet voldoet aan artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht en dat het verzoek in elk geval ongegrond is.

Het eerste middel

Argumenten van partijen

- 41 Verzoeker betwist de rechtmatigheid van de praktijk dat wanneer de bevoegde diensten van de Commissie hebben beslist dat een organisatie als NGO niet voor communautaire medefinanciering in aanmerking komt, deze beslissing automatisch leidt tot afwijzing van de later ingediende projecten, totdat de organisatie voldoet aan de criteria om als NGO in aanmerking te komen.

- 42 Hij stelt in de eerste plaats dat een dergelijke procedure ertoe leidt dat de NGO bij voorbaat bot vangt. Deze procedure is niet in overeenstemming met de rechtsregels van de Europese Unie noch met de beginselen van behoorlijk bestuur. Verzoeker voegt hieraan toe dat het niet zijn taak is te bepalen welke rechtsregels en welke beginselen van behoorlijk bestuur door dit automatisme zijn geschonden. Het staat aan de Commissie om een dergelijke praktijk te rechtvaardigen en aan te geven volgens welke regels zij op basis van een dergelijk automatisme mag beslissen.
- 43 In de tweede plaats herinnert verzoeker eraan dat hem bij de brief van de Commissie van 12 oktober 1993 kort en bondig is meegedeeld dat hij niet voldeed aan de criteria om als NGO in aanmerking te komen. Er is evenwel geen enkele informatie over de inhoud van deze criteria gegeven. Deze handelwijze vormt volgens verzoeker een geval van wanbeheer.
- 44 Verzoeker merkt op dat de Commissie erkent dat de beschikking van 12 oktober 1993 niet was gemotiveerd. Hij had wegens dit gebrek tegen de beschikking kunnen opkomen, maar hij heeft er de voorkeur aan gegeven dit niet te doen en geprobeerd te begrijpen waarom en op welke grondslag de beschikking was gegeven. Verzoeker betwist dat dit gebrek is weggewerkt bij de brief van 29 juli 1996. De Commissie heeft zich dus gebaseerd op een beschikking die nietig was en geen gevolg had, namelijk die van 12 oktober 1993. Bijgevolg is de beschikking van 16 oktober 2001 eveneens onwettig.
- 45 In de derde plaats stelt verzoeker dat de Commissie voorbijgaat aan het feit dat hetzelfde directoraat-generaal andere aanvragen om financiering van projecten van verzoeker wel had ingewilligd: de Commissie heeft bijgedragen aan een project voor steun aan de slachtoffers van Tsjernobyl; zij heeft drie andere voorstellen ontvankelijk verklaard, zonder dat de vraag is gerezen of verzoeker in aanmerking kwam. De vraag op welke begrotingslijn de uitgave wordt aangewezen, is volkomen irrelevant. De financieringsvoorwaarden kunnen per programma verschillen, maar de vraag of de organisatie als NGO voor communautaire medefinanciering in aanmerking komt, is altijd dezelfde.

- 46 In de vierde plaats betoogt verzoeker dat de Commissie in casu blijk heeft gegeven van kwade trouw, zoals blijkt uit het verzoek om naar aanleiding van de oproep tot het indienen van voorstellen een nieuw dossier in te dienen, aangezien de Commissie verzoekers situatie ambtshalve had kunnen onderzoeken alvorens de bestreden beschikking te geven.
- 47 Hij voegt hieraan toe dat hij nieuwe gegevens heeft toegezonden waarvan de Commissie zegt dat zij deze niet heeft ontvangen of dat die haar niet hebben kunnen overtuigen. Hij stelt dat hij nooit een verzoek heeft ontvangen om zijn dossier aan te vullen en dat hij tot op heden niet weet welke aanvullende informatie de Commissie wil hebben.
- 48 De Commissie vraagt verzoeker in de eerste plaats, aan te geven welke gemeenschapsrechtelijke regels en welke beginselen van behoorlijk bestuur zijn geschonden door de praktijk dat de vaststelling dat een NGO niet in aanmerking komt, automatisch leidt tot de niet-ontvankelijkheid van de door haar ingediende projecten. Voor de Commissie is de inaanmerkingkoming van een NGO duidelijk de *conditio sine qua non* van elk onderzoek of een bepaald project voor medefinanciering in aanmerking komt. De voorwaarde dat de NGO in aanmerking moet komen, kan als een voorafgaande voorwaarde worden beschouwd. Deze praktijk houdt overigens niet in dat de NGO bij voorbaat bot vangt, aangezien de beslissing over deze voorafgaande voorwaarde kan worden herzien indien en voorzover nieuwe financiële of technische gegevens worden overgelegd.
- 49 Met betrekking tot, in de tweede plaats, de grief dat de beschikking van 12 oktober 1993 op geen enkele wijze was gemotiveerd, merkt de Commissie op dat zij niet wil pleiten voor de toenmalige praktijk, die erin bestond dat summiere brieven werden gezonden en dat pas later, per telefoon, de redenen van de beschikking werden gegeven. Zij vraagt verzoeker echter, uit te leggen in hoeverre dit motiveringsgebrek van de beschikking van 12 oktober 1993 invloed kan hebben op de geldigheid van de brief van 16 oktober 2001, die het voorwerp van het geding vormt. De Commissie beklemtoont in dit verband niet alleen dat verzoeker heeft nagelaten de brief van 12 oktober 1993 wegens ontoereikende motivering aan te vechten, maar ook dat dit gebrek bovendien is weggewerkt bij de brief van 29 juli 1996.

- 50 In de derde plaats beklemtoont de Commissie dat verzoeker nooit middelen heeft verkregen die waren aangewezen op de begrotingslijn voor medefinanciering, de begrotingslijn in het kader waarvan de bestreden beschikking is gegeven. Zij erkent evenwel dat verzoeker in 1991 in het kader van humanitaire noodhulp en, in 1998, in het kader van het programma voor technische bijstand aan de nieuwe onafhankelijke staten van de voormalige Sovjet-Unie en aan Mongolië (TACIS), communautaire middelen heeft gekregen die op een andere begrotingslijn waren aangewezen.
- 51 De Commissie merkt op dat de financieringsvoorwaarden per programma verschillen. Het is daarom in beginsel niet uitgesloten dat verzoeker wel heeft kunnen voldoen aan de voorwaarden om voor het ene programma in aanmerking te komen, maar niet voor een ander. Aangezien verzoeker in 1991 middelen in het kader van de noodhulp heeft verkregen, kan voorts niet worden uitgesloten dat de voor het beheer van deze begrotingslijn verantwoordelijke dienst van de Commissie niet over dezelfde informatie heeft beschikt als die welke de voor de begrotingslijn voor NGO-medefinanciering verantwoordelijke dienst twee jaar later heeft kunnen verkrijgen. Met betrekking tot het TACIS-project merkt de Commissie op dat haar diensten aanzienlijke moeilijkheden hebben ondervonden bij de uitvoering van het project door verzoeker. Nadat de Commissie in oktober 1999 het contract had opgezegd, heeft zij verzoeker op 22 juni 2000 een terugvorderingsbrief gezonden. Verweerster merkt voorts op dat verzoeker bij de Ombudsman een klacht heeft ingediend tegen een andere dienst van de Commissie, namelijk het Bureau voor humanitaire hulp van de Europese Gemeenschap (ECHO), dat heeft afgezien van ondertekening van een partnerschapsovereenkomst met verzoeker, nadat deze een audit omtrent zijn inaanmerkingkoming had geweigerd. De Commissie concludeert hieruit dat de ervaring van een aantal van haar diensten, andere dan die waar het in deze zaak om gaat, de gegrondheid van de bestreden beschikking bevestigt.
- 52 De Commissie betoogt voorts dat het niet juist is te zeggen dat dit haaks staat op het feit dat de voor de begrotingslijn voor NGO-medefinanciering verantwoordelijke dienst de dialoog met verzoeker over de door hem ingediende projecten gaande heeft gehouden, aangezien dit tot doel had alsnog een oplossing te vinden voor het probleem dat verzoeker niet in aanmerking kwam.

- 53 Met betrekking tot, in de vierde plaats, de kwade trouw die blijkt uit het feit dat de Commissie verzoeker heeft gevraagd een nieuw dossier in te dienen, stelt de Commissie dat de argumenten en de informatie die verzoeker sinds de beschikking van 16 oktober 2001 heeft aangedragen, niet voldoende waren om haar ervan te overtuigen, op die beschikking terug te komen. Zodra verzoeker echter nieuwe gegevens aandraagt die een andere beoordeling met betrekking tot de criteria voor de inaanmerkingkoming rechtvaardigen, zal de Commissie terugkomen op haar beslissing om verzoeker als niet in aanmerking komend te beschouwen.

Beoordeling door het Gerecht

- 54 In de algemene voorwaarden voor de medefinanciering van projecten zijn de vereisten neergelegd waaraan de verzoekende NGO's en de acties moeten voldoen om voor medefinanciering in aanmerking te komen. Aan deze vereisten moet cumulatief worden voldaan opdat een door een organisatie ingediend project voor communautaire medefinanciering in aanmerking komt.
- 55 Voorts zij eraan herinnerd dat elke aanvraag om medefinanciering in beginsel op zich volstaat, autonoom is en volledig en op basis van haar eigen merites moet worden beoordeeld. De Commissie moet daarom voor elke ingediende aanvraag onderzoeken of de betrokken NGO voldoet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen en moet vervolgens beslissen, of de in een aanvraag om medefinanciering voorgestelde actie financieel zal worden gesteund.
- 56 Dienaangaande zij opgemerkt dat de Commissie in haar brief van 29 juli 1996 verklaart:

„Dit belet (uw gevolmachtigde) natuurlijk niet om nieuwe aanvragen om medefinanciering van ontwikkelingsprojecten bij de Commissie in te dienen. In dat geval moet opnieuw worden onderzocht, of de NGO aan onze criteria voldoet.”

57 Vooraleer een beslissing over de medefinanciering van de projecten van 1996 en 1997 te nemen had de Commissie dus moeten onderzoeken, of verzoeker in aanmerking kwam.

58 Dit heeft de Commissie echter niet gedaan. Dienaangaande verklaart zij in de bestreden beschikking immers, na verzoeker te hebben meegedeeld dat de medefinanciering is geweigerd:

„Niettemin is de Commissie van mening dat de kenmerken van uw NGO voldoende gewijzigd kunnen zijn om de redenen voor de beslissing dat zij niet in aanmerking komt, te doen vervallen.”

59 Voorts zij opgemerkt dat de Commissie in haar memories bij herhaling heeft bevestigd dat zij niet heeft onderzocht of verzoeker in aanmerking kwam. In antwoord op een schriftelijke vraag die het Gerecht daarover heeft gesteld, heeft zij met name verklaard:

„Zoals de Commissie in haar verweerschrift en in haar dupliek heeft uiteengezet, heeft zij op het moment waarop de bestreden brief in oktober 2001 werd opgesteld, niet opnieuw onderzocht of verzoeker in aanmerking kwam [...]”

60 Het is juist dat de Commissie ter terechtzitting op dit punt blijk heeft gegeven van enige twijfel en een aantal tegenstrijdige uitspraken heeft gedaan. Voorts stelt zij in haar verweerschrift dat verzoeker geen nieuwe gegevens heeft weten aan te dragen die hadden kunnen leiden tot een ander antwoord op de vraag of hij in aanmerking kwam. Na ter terechtzitting hierover te zijn ondervraagd, heeft de Commissie echter geen enkel bewijs of aanwijzing geleverd dat zij, alvorens de bestreden beschikking te geven, had onderzocht of verzoeker in aanmerking kwam.

- 61 Derhalve moet worden vastgesteld dat de Commissie op het moment waarop zij de bestreden beschikking gaf, niet had onderzocht of verzoeker na de indiening van de medefinancieringsprojecten van 1996 en 1997 als NGO in aanmerking kwam.
- 62 De Commissie zet uiteen dat het achterwege blijven van dit onderzoek te wijten is aan het feit dat wanneer haar diensten hebben beslist dat een organisatie als NGO niet voor communautaire medefinanciering in aanmerking komt, deze beslissing automatisch leidt tot afwijzing van de projecten die deze NGO later indient, en wel totdat zij voldoet aan de criteria om in aanmerking te komen. Zij voegt hieraan toe dat de beslissing over de inaanmerkingkoming kan worden herzien indien en voorzover de NGO nieuwe financiële of technische gegevens overlegt.
- 63 Verzoeker betwist de rechtmatigheid van deze procedure van automatische afwijzing. Hij stelt onder meer dat een dergelijke praktijk ertoe leidt dat de NGO bij voorbaat bot vangt.
- 64 Zonder dat uitspraak behoeft te worden gedaan over de rechtmatigheid van de automatische afwijzing, moet dienaangaande in elk geval worden vastgesteld dat deze praktijk alleen kan worden toegepast in gevallen waarin de NGO, nadat de Commissie heeft beslist dat zij niet voor communautaire medefinanciering in aanmerking komt, geen nieuwe argumenten voor haar inaanmerkingkoming heeft aangevoerd. Indien dezelfde NGO, met name bij de indiening van een nieuwe aanvraag om medefinanciering, nieuwe argumenten aanvoert ten bewijze dat zij in aanmerking komt, moet de Commissie immers in het licht van deze nieuwe argumenten onderzoeken of zij in aanmerking komt, en kan zij zich dus niet beroepen op de procedure van automatische afwijzing. De Commissie bevestigt deze conclusie overigens waar zij in haar memories stelt dat de beslissing over de inaanmerkingkoming kan worden herzien indien en voorzover nieuwe financiële of technische gegevens worden overgelegd.

- 65 Derhalve moet worden onderzocht of verzoeker, met name na de brief van 29 juli 1996, nieuwe argumenten heeft aangevoerd om te bewijzen dat hij voldeed aan de voorwaarden om in aanmerking te komen.
- 66 Toen hij ter terechtzitting daarover werd ondervraagd, heeft verzoeker in eerste instantie verklaard dat hij de Commissie nieuwe gegevens had gezonden ten bewijze dat hij in aanmerking kwam, doch dat deze stukken niet in het dossier waren opgenomen.
- 67 Vaststaat evenwel dat verzoeker de Commissie op 5 december 1996 in het kader van zijn aanvraag om medefinanciering een rapport heeft gezonden waarin onder meer de activa van IH en de financiële omvang van zijn activiteiten in de voorgaande jaren zijn gepreciseerd. Daarin wordt eveneens melding gemaakt van controlerapporten over de jaren 1994, 1995 en 1996.
- 68 Voorts heeft verzoeker de Commissie op 20 augustus 1997 een brief gezonden, waarbij het door het accountantskantoor KPMG opgestelde rapport inzake de controle van de jaarrekeningen van 31 december 1996 was gevoegd.
- 69 Ten overvloede zij opgemerkt dat de voorzitter van IH de Commissie op 14 juli 1997 een brief heeft gezonden waarin melding werd gemaakt van het feit dat de NGO was opgenomen in het VENRO en dat deze organisatie een uitgebreid onderzoek van het ontwikkelingsbeleid van Duitse NGO's had verricht. In deze brief werd eveneens verwezen naar de door KPMG opgestelde controledocumenten.
- 70 Hieruit volgt dat de Commissie, gelet op de nieuwe argumenten die verzoeker had aangevoerd ten bewijze dat hij in aanmerking kwam voor communautaire medefinanciering, de procedure van automatische afwijzing niet mocht toepassen, doch diende te onderzoeken of verzoeker op basis van deze nieuwe gegevens in aanmerking kwam.

- 71 Gelijk in de punten 58 tot en met 61 hierboven is vastgesteld, heeft de Commissie dit niet gedaan. Derhalve moet, gelet op bovenvermelde overwegingen en zonder dat de andere grieven van verzoeker behoeven te worden onderzocht, het eerste middel worden aanvaard, en de bestreden beschikking derhalve nietig worden verklaard.

Het tweede middel

- 72 Aangezien het eerste middel is aanvaard, behoeft het tweede middel niet te worden onderzocht.
- 73 Uit het voorgaande volgt dat de bestreden beschikking nietig moet worden verklaard.

Kosten

- 74 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd.
- 75 Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij worden verwezen in de kosten.
- 76 Verzoeker vordert dat de Commissie ook de kosten van de procedure voor de Ombudsman vergoedt.

- 77 De Commissie betwist dat kosten betreffende de procedure voor de Ombudsman kunnen worden ingevorderd, aangezien deze niet als door partijen in verband met de onderhavige procedure noodzakelijke kosten worden beschouwd.
- 78 Volgens artikel 91, sub b, van het Reglement voor de procesvoering „worden als invorderbare kosten aangemerkt [...] de door partijen in verband met de procedure gemaakte noodzakelijke kosten, in het bijzonder de reis- en verblijfskosten en het honorarium van de gemachtigde, raadsman of advocaat”.
- 79 Uit deze bepaling volgt dat alleen de kosten die, enerzijds in verband met de procedure voor het Gerecht zijn gemaakt, en anderzijds daartoe noodzakelijk zijn, invorderbare kosten zijn (beschikking Hof van 9 november 1995, Ahlström e.a./Commissie, C-89/85 DEP, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 14, en beschikking Gerecht van 25 juni 1998, Altmann e.a./Commissie, T-177/94 DEP, T-377/94 DEP en T-99/95 DEP, JurAmbt. blz. I-A-299 en II-883, punt 18).
- 80 Voorts heeft het Gerecht geoordeeld dat ook al wordt vóór de fase in rechte in het algemeen omvangrijk juridisch werk verricht, dit niet wegneemt dat met „procedure” in artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering alleen de procedure voor het Gerecht — en niet de precontentieuze fase — wordt bedoeld. Dit blijkt met name uit artikel 90 van dit reglement, waar sprake is van „de procedure voor het Gerecht” (zie beschikking Gerecht van 24 januari 2002, Groupe Origny/Commissie, T-38/95 DEP, Jurispr. blz. II-217, punt 29, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 81 Gelijk uit de rechtspraak volgt, kunnen de kosten in verband met procedures voor de Ombudsman dus niet als noodzakelijke kosten in de zin van artikel 91, sub b, van het Reglement voor de procesvoering worden aangemerkt.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde kamer),

rechtdoende:

- 1) Verklaart de beschikking van de Commissie van 16 oktober 2001 houdende afwijzing van verzoekers aanvragen om medefinanciering van december 1996 en september 1997 nietig.

- 2) Verstaat dat de Commissie haar eigen kosten alsmede die van verzoeker zal dragen.

Lenaerts

Azizi

Jaeger

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 18 september 2003.

De griffier

De president van de Derde kamer

H. Jung

K. Lenaerts