

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

22. december 2010 *

I sag C-279/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Kammergericht (Tyskland) ved afgørelse af 30. juni 2009, indgået til Domstolen den 22. juli 2009, i sagen:

DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH

mod

Bundesrepublik Deutschland,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.N. Cunha Rodrigues, og dommerne A. Rosas (refererende dommer), U. Lohmus, A. Ó Caoimh og P. Lindh,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: P. Mengozzi
justitssekretær: fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. juni 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

- DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH ved Rechtsanwältin L. Schwarz
- den tyske regering ved M. Lumma og J. Kemper, som befuldmægtigede
- den danske regering ved V. Pasternak Jørgensen og R. Holdgaard, som befuldmægtigede
- den franske regering ved G. de Bergues, S. Menez og B. Beaupère-Manokha, som befuldmægtigede
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Aiello
- den polske regering ved M. Dowgielewicz, som befuldmægtiget

- Europa-Kommissionen ved J.-P. Keppenne og F. Hoffmeister, som befuldmægtigede
- EFTA-Tilsynsmyndigheden ved F. Simonetti, I. Hauger og L. Armati, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. september 2010,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af effektivitetsprincippet, således som dette er fastslået i Den Europæiske Unions Domstols retspraksis, idet det ønskes oplyst, om dette princip påbyder, at der bevilges fri proces til juridiske personer.
- ² Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH (herefter »DEB«) og Bundesrepublik Deutschland vedrørende en ansøgning om fri proces indgivet af dette selskab for de tyske domstole.

Retsforskrifter*EU-retten*

- 3 Femte og ellefte betragtning til Rådets direktiv 2003/8/EF af 27. januar 2003 om forbedret adgang til domstolene i grænseoverskridende tvister gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse med tvister af denne art (EFT L 26, s. 41, berigtiget i EUT L 32, s. 15) har følgende ordlyd:

»(5) Dette direktiv tager sigte på at fremme anvendelsen af retshjælp i forbindelse med grænseoverskridende tvister for alle, der ikke har tilstrækkelige midler, hvis en sådan hjælp er nødvendig for at sikre reel adgang til domstolene. Den almindeligt anerkendte ret til adgang til domstolene bekræftes også ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [herefter »chartret«].

[...]

- (11) Retshjælpen bør dække rådgivning forud for en retssag med henblik på en bilæggelse af tvisten inden en retssag samt juridisk bistand til anlæggelse af en retssag og repræsentation i retten og bør indebære fritagelse for eller hjælp til at betale sagsomkostninger.«

- 4 Det personelle anvendelsesområde for retten til retshjælp er defineret som følger i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2003/8:

»Fysiske personer, der er involveret i en tvist, som er omfattet af dette direktiv, har ret til passende retshjælp med det formål at sikre, at de har reel adgang til domstolene på de betingelser, der fastsættes i dette direktiv.«

- 5 I direktivets artikel 6, stk. 3, bestemmes:

»Når medlemsstaterne træffer afgørelse om en ansøgnings realitet, tager de, uden at dette berører artikel 5, i betragtning, hvor vigtig den konkrete sag er for ansøgeren, men de kan tillige tage hensyn til sagens art, hvis ansøgeren kræver erstatning for skade forvoldt mod sit omdømme uden at have lidt noget materielt eller økonomisk tab, eller hvis ansøgningen vedrører et krav, der har direkte tilknytning til ansøgerens selvstændige erhvervsvirksomhed.«

- 6 Artikel 94, stk. 2 og 3, i procesreglementet for Den Europæiske Unions Ret af 2. maj 1991 (konsolideret udgave offentliggjort i EUT 2010 C 177, s. 37) lyder således:

»2. Fysiske personer, som på grund af deres økonomiske situation helt eller delvis er ude af stand til at betale de i stk. 1 omhandlede omkostninger, er berettigede til retshjælp.

Den økonomiske situation vurderes på grundlag af objektive forhold som f.eks. indkomst, formue og familiemæssige forhold.

3. Der gives afslag på retshjælp, hvis det synes åbenbart, at den sag, hvortil der er søgt om retshjælp, ikke kan antages til realitetsbehandling eller er ugrundet.«

- ⁷ Artikel 95, stk. 2 og 3, i procesreglementet for Retten for EU-personalesager af 25. juli 2007 (konsolideret udgave offentliggjort i EUT 2010 C 177, s. 71) svarer ordret til artikel 94, stk. 2 og 3, i Rettens procesreglement.

Nationale bestemmelser

- ⁸ § 12, stk. 1, i lov om retsafgifter (Gerichtskostengesetz), som fastlægger princippet om forskud på retsafgifter gældende for alle sagsøgere i civilretlige tvister, har følgende ordlyd:

»I civilretlige tvister forkyndes stævningen først efter betaling af gebyret for sagens almindelige behandling. Såfremt påstanden udvides, kan der ikke foretages retslige handlinger, førend gebyret for sagens almindelige behandling er betalt; dette gælder ligeledes for appelinstansen.«

- 9 § 78, stk. 1, i lov om civil retspleje (Zivilprozessordnung, herefter »ZPO«) bestemmer følgende:

»Parterne for Landgerichte og Oberlandesgerichte skal være repræsenteret af en advokat. [...]«

- 10 § 114 i ZPO bestemmer:

»En part, som på grund af sine personlige eller økonomiske forhold ikke kan betale sagens omkostninger eller kun delvist kan betale dem eller kun i rater, kan efter ansøgning få fri proces, hvis vedkommende sandsynligvis vil få medhold i den påtænkte retsforfølgning eller det retlige forsvar, og disse ikke iværksættes uden nogen rimelig grund. [...]«

- 11 § 116 i ZPO bestemmer:

»Fri proces meddeles efter ansøgning til

1. [...]

2. en juridisk person eller en forening med partsevne, som er stiftet og etableret i Tyskland [...], for det tilfælde at omkostningerne ikke kan præsteres af hverken den pågældende eller de i tvistens genstand økonomisk deltagende parter, og såfremt undladelse af retsforfølgning eller retligt forsvar ville være i strid med almene interesser.«

¹² § 122, stk. 1, i ZPO bestemmer:

»Meddelelse af fri proces indebærer, at

1. forbundsstaten eller delstaterne kun kan opkræve betaling fra den berørte part

a) af retsafgifter og udgifter til stævningsmand, der er forfaldet eller vil forfalde

b) af gæld til de bemyndigede advokater, vedkommende er blevet tildelt

i henhold til rettens bestemmelse

2. parten fritages for forpligtelsen til at stille garanti for sagsomkostningerne

3. de bemyndigede advokater ikke kan opkræve salær af den berørte part.

[...]«

¹³ § 123 i ZPO har følgende ordlyd:

»Meddelelse af fri proces påvirker ikke forpligtelsen til at betale de af modparten afholdte omkostninger.«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

¹⁴ DEB har ansøgt om fri proces med henblik på anlæggelse af en erstatningssag mod Bundesrepublik Deutschland i henhold til EU-retten.

¹⁵ DEB gør krav gældende om erstatning på grund af den pågældende medlemsstats forsinkede gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/30/EF af 22. juni 1998 om fælles regler for det indre marked for naturgas (EFT L 204, s. 1) og af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/55/EF af 26. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 98/30/EF (EUT L 176, s. 57), der skulle have muliggjort en ikke-diskriminerende adgang til de nationale gasnet. Sagsøgeren i hovedsagen har på grund af denne forsinkede gennemførelse ikke kunnet gennemtvinge adgang til de tyske netoperatørers gasforsyningsnet, hvorved selskabet har mistet en fortjeneste på ca. 3,7 mia. EUR fra gasleveringskontrakter med leverandører.

¹⁶ DEB, som for nærværende ikke har hverken ansatte eller kreditorer, kan i mangel af indtægter og formue ikke betale det forskud på retsafgift på 274 368 EUR, der kræves i henhold til § 12, stk. 1, i lov om retsafgifter.

- 17 Selskabet råder heller ikke over økonomiske midler til at antage en advokat, hvis bi-stand er obligatorisk i hovedsagen.
- 18 Landgericht Berlin afviste at bevilge fri proces med den begrundelse, at betingelserne i § 116, nr. 2), i ZPO ikke var opfyldt.
- 19 Kammergericht, der behandler ankesagen, er ligeledes af den opfattelse, at betingel-serne i § 116, nr. 2), i ZPO ikke er opfyldt.
- 20 Retten er med henvisning til Bundesgerichtshofs retspraksis vedrørende denne be-stemmelse af den opfattelse, at undladelse af retsforfølgning i det foreliggende til-fælde ikke er i strid med almene interesser. Dette vil kun kunne være tilfældet, hvis afgørelsen vedrørte store dele af befolkningen eller erhvervslivet eller kunne have so-ciale konsekvenser (jf. Bundesgerichtshofs kendelse af 20.12.1989, VIII ZR 139/89). En undladelse af retsforfølgning kan være i strid med almene interesser, når dette forhindrer en juridisk person i at fortsat at udføre opgaver af almen interesse, eller når den juridiske persons eksistens afhænger af det påtænkte søgsmål, og arbejdspladser kan gå tabt, eller når et stort antal kreditorer risikerer at lide tab. Dette er ikke tilfæl-det i den foreliggende sag, eftersom sagsøgeren i hovedsagen for nærværende ikke har hverken ansatte eller kreditorer.
- 21 Det retlige begreb »almene interesser« giver ganske vist mulighed for at inddrage alle mulige samfundsinteresser til fordel for en juridisk person (jf. Bundesgerichtshofs kendelse af 24.10.1990, VIII ZR 87/90). Den almene interesse i en korrekt afgørelse er dog sædvanligvis ikke tilstrækkelig. Den omstændighed, at tvistens afgørelse vil besvare juridiske spørgsmål af almen interesse, er heller ikke tilstrækkelig (Bundesge-richtshofs kendelse af 20.12.1989, nævnt ovenfor i præmis 20). I disse tilfælde mangler

der, som det også er tilfældet i den foreliggende sag, en faktisk ulempe i forhold til almene interesser, som er mere vidtrækkende, end at der ikke træffes en retslig afgørelse. DEB har selv medgivet, at en domfældelse af Bundesrepublik Deutschland ikke umiddelbart kan føre til den åbning af energimarkedet, som sagsøgeren har påberåbt sig som begrundelse for almene interesser som omhandlet i § 116, nr. 2), i ZPO.

- ²² Fortolkningen af nævnte nationale bestemmelse under hensyntagen til den tyske lovgivers hensigt giver ikke mulighed for, at bestemmelsens anvendelsesområde udvides til at omfatte samtlige, herunder også indirekte, virkninger. Ifølge retspraksis har det under henvisning til forarbejderne til ZPO altid været et krav, at en betragtelig personkreds, foruden de personer, som har økonomisk interesse i tvisten, vil blive berørt af, at retsforfølgningen undlades.
- ²³ § 116, nr. 2), i ZPO er ligeledes i overensstemmelse med forfatningen (Grundgesetz). Navnlig er den omstændighed, at de krav, der stilles i forbindelse med bevilling af fri proces til juridiske personer, er strengere end dem, der kræves af fysiske personer, ikke i strid med forfatningsretten.
- ²⁴ Dette er gentagne gange blevet fastslået af Bundesverfassungsgericht. Bevilling af fri proces er sluttelig en social hjælpeforanstaltning, som udspringer af princippet om socialstaten, og som er nødvendig for hensynet til den menneskelige værdighed, hvilket ikke vedrører juridiske personer. En juridisk person er en kunstig konstruktion med en retlig form, der er godkendt i en medlemsstats retsorden, og som har et praktisk formål. Denne retlige form giver selskabsdeltagerne økonomiske fordele, navnlig en begrænsning af hæftelsen for selskabsformuen. Den juridiske person skal således have en tilstrækkelig formue. Dette er en forudsætning for selskabets stiftelse og ligeledes for dets videre eksistens. Den juridiske person har herefter principielt kun en eksistensberettigelse, som er anerkendt af retsordenen, såfremt den er i stand til af

egen kraft at forfølge sine mål og opgaver. Bestemmelsen i § 116, nr. 2), i ZPO tager dermed hensyn til de særlige forhold vedrørende juridiske personer (jf. Bundesverfassungsgerichts kendelse af 3.7.1973, 1 BvR 153/69).

25 Kammergericht har imidlertid rejst spørgsmålet, om afslaget på at bevilge fri proces til DEB med henblik på anlæggelse af en erstatningssag mod staten i henhold til EU-retten kunne være i strid med principperne i denne ret, navnlig effektivitetsprincippet. Et sådant afslag afskærer nemlig ganske enkelt sagsøgeren i hovedsagen fra at anlægge en erstatningssag mod staten i henhold til nævnte ret. Det vil således være næsten umuligt for selskabet, eller i hvert fald uforholdsmæssigt vanskeligt, at opnå erstatning. Den omstændighed, at Domstolen udleder det EU-retlige ansvar for staten af kravet om EU-rettens fulde virkning netop for at beskytte borgernes rettigheder (jf. dom af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357), taler ligeledes for denne fortolkning.

26 Under disse omstændigheder har Kammergericht besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Giver en national ordning, i henhold til hvilken sagsanlæg for de nationale retter er betinget af, at der betales en retsafgift, anledning til betænkeligheder for det tilfælde, at en juridisk person, som ikke er i stand til at tilvejebringe denne afgift, ikke kan bevilges fri proces, henset til at medlemsstaternes nationale udformning af betingelserne for skadeserstatning og proceduren for at gøre [EU-retligt] erstatningsansvar gældende ikke i praksis må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at opnå erstatning i henhold til principperne om det fællesskabsretlige erstatningsansvar for staten?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- ²⁷ Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om EU-retten, og nærmere bestemt effektivitetsprincippet, skal fortolkes således, at dette princip i forbindelse med et erstatningssøgsmål mod staten i henhold til denne ret er til hinder for, at en national ordning betinger sagsanlæg af betaling af et forskud på retsafgift og fastsætter, at der ikke kan bevilges fri proces til en juridisk person, når denne ikke er i stand til at tilvejebringe dette forskud.
- ²⁸ Som det fremgår af fast retspraksis vedrørende effektivitetsprincippet, må procesuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (jf. navnlig dom af 16.12.1976, sag 33/76, *Rewe-Zentralfinanz og Rewe-Zentral*, Sml. s. 1989, præmis 5, af 13.3.2007, sag C-432/05, *Unibet*, Sml. I, s. 2271, præmis 43, og af 15.4.2008, sag C-268/06, *Impact*, Sml. I, s. 2483, præmis 46). Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om den omstændighed, at en juridisk person ikke er berettiget til fri proces, i praksis gør det umuligt for denne at udøve sine rettigheder, for så vidt som denne juridiske person ikke vil være i stand til at få adgang til domstolsprøvelse som følge af, at det ikke er muligt for denne at betale forskud på retsafgift og antage advokatbistand.
- ²⁹ Det stillede spørgsmål vedrører således en juridisk persons reelle adgang til domstolsprøvelse og i forbindelse med EU-retten derfor princippet om effektiv domstolsbeskyttelse. Dette princip er et almindeligt EU-retligt princip, som udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, og som er fastslået i artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«) (dom af 15.5.1986, sag 222/84, *Johnston*, Sml. s. 1651, præmis 18 og 19, af 15.10.1987, sag

222/86, Heylens m.fl., Sml. s. 4097, præmis 14, af 27.11.2001, sag C-424/99, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 9285, præmis 45, af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. I, s. 6677, præmis 39, og af 19.6.2003, sag C-467/01, Eribrand, Sml. I, s. 6471, præmis 61, samt Unibet-dommen, præmis 37).

- 30 Hvad angår grundlæggende rettigheder må der siden Lissabontraktatens ikrafttræden tages hensyn til chartret, som i henhold til artikel 6, stk. 1, første afsnit, TEU har »samme juridiske værdi som traktaterne«. Artikel 51, stk. 1, i nævnte charter fastslår nemlig, at bestemmelserne i dette charter er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten.
- 31 I denne forbindelse fastslår chartrets artikel 47, stk. 1, at enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænkede, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i nævnte artikel. Ifølge artikel 47, stk. 2, har enhver ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Enhver skal have mulighed for at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret. Artikel 47, stk. 3, fastslår specifikt, at der ydes retshjælp til dem, der ikke har tilstrækkelige midler, hvis en sådan hjælp er nødvendig for at sikre effektiv adgang til domstolsprøvelse.
- 32 Ifølge forklaringerne til denne artikel, som der i henhold til artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, skal tages hensyn til ved fortolkningen heraf, svarer chartrets artikel 47, stk. 2, til artikel 6, stk. 1, i EMRK.
- 33 Henset til disse omstændigheder bør det stillede spørgsmål omformuleres således, at det vedrører fortolkningen af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse som

fastslået i chartrets artikel 47 med henblik på at undersøge, om denne bestemmelse i forbindelse med et erstatningssøgsmål mod staten i henhold til EU-retten er til hinder for, at en national ordning betinger sagsanlæg af betaling af et forskud på retsafgift og fastsætter, at der ikke kan bevilges fri proces til en juridisk person, når denne ikke er i stand til at tilvejebringe dette forskud.

³⁴ Det fremgår af § 122, stk. 1, i ZPO, at fri proces kan omfatte både retsafgifter og gæld til advokater. Den forelæggende ret har ikke præciseret, hvorvidt det stillede spørgsmål alene vedrører forskuddet på retsafgifter, og derfor undersøges begge aspekter.

³⁵ Hvad angår chartret fremgår det af dets artikel 52, stk. 3, at i det omfang det indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK, har de samme betydning og omfang som i denne konvention. Ifølge forklaringen til denne bestemmelse afgøres betydningen og omfanget af de sikrede rettigheder ikke udelukkende af ordlyden af EMRK, men navnlig også af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis. Chartrets artikel 52, stk. 3, andet punktum, fastslår, at artikel 52, stk. 3, første punktum, ikke er til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse (jf. i denne retning dom af 5.10.2010, sag C-400/10 PPU, *McB.*, Sml. I, s. 8965, præmis 53).

³⁶ Hvad nærmere bestemt angår chartrets artikel 47, stk. 3, nævner det sidste afsnit i forklaringen ad denne artikel dommen i sagen *Airey mod Irland* af 9. oktober 1979 (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom, serie A, bind 32, s. 11), hvorefter der skal ydes retshjælp, hvis en manglende hjælp ville udhule garantien for effektive retsmidler. Det præciseres ikke, om en sådan hjælp skal ydes til en juridisk person, eller hvilken slags udgifter den omfatter.

- 37 Denne bestemmelse skal fortolkes i sin sammenhæng, i lyset af de øvrige EU-forskrifter, af medlemsstaternes ret og af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis.
- 38 Som Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har bemærket i sine skriftlige indlæg, kan ordet »enhver«, som er anvendt i de to første stykker i chartrets artikel 47, omfatte fysiske personer, men udelukker ikke ud fra et rent lingvistisk synspunkt juridiske personer.
- 39 Det må i denne forbindelse konstateres, at selv om forklaringerne til chartret ikke indeholder nærmere angivelser i denne forbindelse, kan anvendelsen af ordet »Person« i den tyske version af nævnte artikel 47 i modsætning til udtrykket »Mensch«, som er anvendt i talrige andre bestemmelser, f.eks. i chartrets artikel 1, 2, 3, 6, 29, 34 og 35, indikere, at juridiske personer ikke er udelukkede fra artikel 47's anvendelsesområde.
- 40 I øvrigt findes adgangen til effektive retsmidler for en domstol, som er fastslået i chartrets artikel 47, i dets afsnit VI vedrørende retfærdighed i retssystemet, hvori er fastslået andre processuelle principper, som finder anvendelse på såvel fysiske som juridiske personer.
- 41 Den omstændighed, at retten til retshjælp ikke findes i chartrets afsnit IV vedrørende solidaritet, indikerer, at denne ret ikke primært er tænkt som en socialhjælp, således som dette synes at være tilfældet i tysk ret, hvilket den tyske regering har gjort gældende for at godtgøre, at denne hjælp bør forbeholdes fysiske personer.

- 42 Ligeledes tyder indbefatningen af bestemmelsen vedrørende ydelse af retshjælp i chartrets artikel om adgang til effektive retsmidler på, at vurderingen af nødvendigheden af at yde denne hjælp skal ske med udgangspunkt i selve den persons ret, hvis rettigheder og friheder som sikret ved EU-retten er blevet krænket, og ikke med udgangspunkt i samfundets almene interesse, selv om denne kan være et af de hensyn, der indgår i vurderingen af hjælpens nødvendighed.
- 43 Hvad angår de øvrige EU-forskrifter, som er påberåbt af parterne i hovedsagen samt af de medlemsstater, der har afgivet indlæg, og af Kommissionen, navnlig direktiv 2003/8 og procesreglementerne for Retten og Personaleretten, hjemler disse ikke ydelse af retshjælp til juridiske personer. Heraf kan imidlertid ikke udledes en almen-gyldig konklusion, eftersom det fremgår dels af direktivets anvendelsesområde, dels af Rettens og Personalerettens kompetencer, at disse retsforskrifter vedrører speci-fikke kategorier af tvister.
- 44 Således som generaladvokaten har anført i punkt 76-80 i forslaget til afgørelse, un-derstreger gennemgangen af medlemsstaternes ret manglen på et reelt fælles princip, som alle medlemsstater deler på området for bevilling af fri proces til juridiske perso-ner. Derimod har generaladvokaten i punkt 80 i nævnte forslag til afgørelse ligeledes bemærket, at der i de medlemsstaters praksis, som anerkender bevilling af fri proces til juridiske personer, findes en forholdsvis udbredt sondring mellem erhvervsdriven-de juridiske personer og juridiske personer uden gevinst for øje.
- 45 Gennemgangen af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis viser, at denne domstol adskillige gange har fastslået, at adgangen til domstolsprøvelse udgør en iboende del af retten til en retfærdig rettergang, som er fastsat i artikel 6, stk. 1, i EMRK (jf. bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 7.5.2002, *McVicar mod Det Forenede Kongerige*, Reports of Judgments and Decisions 2002-III, præmis 46). Det er i denne forbindelse vigtigt, at en sagsøger har mulighed for

effektivt at forsvare sin sag for retten (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 15.2.2005, *Steel og Morris mod Det Forenede Kongerige*, præmis 59). Imidlertid er retten til domstolsprøvelse ikke absolut.

- ⁴⁶ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i en afgørelse vedrørende fri proces i form af advokatbistand fastslået, at spørgsmålet om, hvorvidt bevilling af fri proces er nødvendig for, at retssagen er retfærdig, skal vurderes i henhold til hver sags særlige faktiske forhold og omstændigheder og navnlig afhænger af sagens betydning for sagsøgeren, det gældende retsgrundlags og procedurens kompleksitet samt sagsøgerens mulighed for effektivt at forsvare sin sag (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen *Airey mod Irland*, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 26, og i sagen *McVicar mod Det Forenede Kongerige*, nævnt i præmis 45 ovenfor, præmis 48 og 49, dom af 16.7.2002, P., C. og S. mod Det Forenede Kongerige, *Reports of Judgments and Decisions 2002-VI*, præmis 91, samt dommen i sagen *Steel og Morris mod Det Forenede Kongerige*, nævnt i præmis 45 ovenfor, præmis 61). Der kan imidlertid tages hensyn til sagsøgerens økonomiske situation eller til hans muligheder for at få medhold i sagen (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen *Steel og Morris mod Det Forenede Kongerige*, nævnt i præmis 45 ovenfor, præmis 62).

- ⁴⁷ Hvad angår fri proces i form af fritagelse for at betale retsafgifter eller en *cautio judicatum solvi* forud for anlæggelsen af en retssag har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ligeledes undersøgt samtlige omstændigheder med henblik på at efterprøve, om begrænsningerne i retten til adgang til domstolsprøvelse gjorde denne ret indholdløs, om de havde et lovligt formål, og om der var rimelig forholdsmæssighed mellem de anvendte midler og det forfulgte mål (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 13.7.1995, *Tolstoy-Miloslavsky mod Det Forenede Kongerige*, serie A nr. 316-B, præmis 59-67, og af 19.6.2001, *Kreuz mod Polen*, *Reports of Judgments and Decisions 2001-VI*, præmis 54 og 55).

- ⁴⁸ Det fremgår af disse afgørelser, at fri proces kan omfatte såvel advokatbistand som fritagelse for betaling af retsafgifter.

- 49 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i øvrigt fastslået, at såfremt der kan indføres en udvælgelsesprocedure for sagerne med henblik på at efterprøve, om der kan bevilges fri proces, må denne procedure ikke være vilkårlig (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 26.2.2002, *Del Sol mod Frankrig*, præmis 26, afgørelse af 29.9.2009 i sagen *Puscasu mod Tyskland*, s. 6, sidste afsnit, samt dom af 14.10.2010 i sagen *Pedro Ramos mod Schweiz*, præmis 49).
- 50 Nævnte domstol har haft lejlighed til at undersøge situationen for et erhvervsdrivende selskab, som havde søgt om fri proces, selv om den franske lovgivning kun åbner mulighed for fri proces til fysiske personer og undtagelsesvis til juridiske personer uden gevinst for øje, som har hjemsted i Frankrig, og som ikke har tilstrækkelige midler. Domstolen fandt, at forskelsbehandlingen mellem erhvervsdrivende selskaber på den ene side og fysiske personer og juridiske personer uden gevinst for øje på den anden side bygger på en objektiv og rimelig begrundelse, som hænger sammen med skatteordningen for fri proces, der indeholder mulighed for at fratrække de samlede sagsomkostninger i den skattepligtige indkomst og overføre et negativt resultat til et efterfølgende skatteår (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse af 26.8.2008, *VP Diffusion Sarl mod Frankrig*, s. 4, 5 og 7).
- 51 Hvad angår et fællesskab af brugere af kommunale landejendomme, som ansøgte om fri proces med henblik på at gøre indsigelse imod et vindikationssøgsmål vedrørende en ejendom, fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ligeledes, at der skal tages hensyn til den omstændighed, at de midler, der godkendes af sammenslutninger og private selskaber til juridisk bistand, hidrører fra de midler, der er accepteret, godkendt og indbetalt af disses medlemmer, og understregede, at ansøgningen var udfærdiget med henblik på at intervenere i en civilretlig tvist vedrørende ejendomsretten til en ejendom, en tvist, hvis udfald kun ville berøre medlemmerne af de pågældende fællesskaber (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse af 24.11.2009, *CMVMC O'Limo mod Spanien*, præmis 26). Domstolen konkluderede, at afslaget på at bevilge fri proces til det sagsøgende fællesskab ikke havde berørt fællesskabets ret til adgang til domstolsprøvelse på en sådan måde, at denne reelt var uden indhold.

- 52 Det fremgår af gennemgangen af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at bevilling af fri proces til juridiske personer principielt ikke er udelukket, men bør vurderes under hensyn til gældende regler og situationen for det pågældende selskab.
- 53 Der kan tages hensyn til tvistens genstand, bl.a. dennes økonomiske betydning.
- 54 I forbindelse med hensynet til sagsøgerens økonomiske styrke kan der, når der er tale om en juridisk person, bl.a. tages hensyn til selskabsformen — kapitalselskab eller personselskab, selskab med begrænset hæftelse eller ej — til kapitalejernes økonomiske styrke, til selskabets formål, til de nærmere omstændigheder ved selskabets stiftelse og nærmere bestemt til forholdet mellem de midler, som selskabet er blevet tilført, og den påtænkte aktivitet.
- 55 EFTA-Tilsynsmyndigheden har i sit indlæg gjort gældende, at et selskab ifølge tysk ret aldrig vil opfylde betingelserne for at få fri proces i en situation, hvor det ikke er lykkedes for selskabet at etablere sig rigtigt med ansatte og øvrig infrastruktur. Denne betingelse vil i særdeleshed kunne berøre ansøgerne om fri proces, som påberåber sig rettigheder i henhold til EU-retten, særligt etableringsfriheden eller adgangen til at bestemt marked i en medlemsstat.
- 56 Det bemærkes, at de nationale domstole med sikkerhed skal tage hensyn til en sådan omstændighed. Det påhviler imidlertid disse at finde en rimelig balance med henblik på at sikre adgang til domstolsprøvelse for de sagsøgere, som påberåber sig EU-retten, uden imidlertid at favorisere disse i forhold til andre ansøgere. I denne forbindelse har den forelæggende ret og den tyske regering anført, at begrebet »almen interesse«

ifølge Bundesgerichtshofs praksis kan tage hensyn til alle mulige almene interesser til fordel for den juridiske person.

- 57 DEB har i øvrigt under retsmødet understreget Bundesrepublik Deutschlands dobbelte funktion i hovedsagen. Denne medlemsstat er nemlig ikke blot ophavsmand til den af sagsøgeren i hovedsagen lidte skade, men ligeledes den, som skal sikre sidstnævnte effektiv domstolsbeskyttelse.
- 58 Det bemærkes imidlertid, at EU-retten ikke er til hinder for, at en medlemsstat på samme tid er lovgivende, udøvende og dømmende magt, for så vidt som disse funktioner udøves under overholdelse af magtadskillelsesprincippet, som karakteriserer den måde, hvorpå en retsstat fungerer. Det er ikke blevet hævdet, at dette ikke er tilfældet i den i hovedsagen omhandlede medlemsstat.
- 59 Henset til ovenstående forhold skal det forelagte spørgsmål besvares med, at princippet om effektiv domstolsbeskyttelse som fastsat i chartrets artikel 47 skal fortolkes således, at det ikke er udelukket, at det påberåbes af juridiske personer, og at fri proces, der bevilges i henhold til dette princip, bl.a. kan omfatte fritagelse for betaling af forskud på retsafgift og/eller advokatbistand.
- 60 Det påhviler i denne forbindelse den nationale ret at undersøge, om betingelserne for bevilling af fri proces udgør en begrænsning af retten til adgang til domstolsprøvelse, som gør denne ret indholdsløs, om de har et lovligt formål, og om der er rimelig forholdsmæssighed mellem de anvendte midler og det forfulgte mål.

- ⁶¹ I forbindelse med denne vurdering kan den nationale ret tage hensyn til tvistens genstand, om sagsøgeren har rimelig udsigt til at få medhold, sagens betydning for sagsøgeren, det gældende retsgrundlags og procedurens kompleksitet samt sagsøgerens mulighed for effektivt at forsvare sin sag. Med henblik på at vurdere forholdsmæssigheden kan den nationale ret ligeledes tage hensyn til størrelsen af de sagsomkostninger, der skal betales på forskud, og til, hvorvidt disse eventuelt udgør en uoverstigelig hindring for adgangen til domstolsprøvelse eller ej.
- ⁶² Hvad særligt angår juridiske personer kan den nationale ret tage hensyn til disses situation. Retten kan således bl.a. tage hensyn til den pågældende juridiske persons selskabsform og til, om der er tale om en erhvervsdrivende juridisk person eller en juridisk person uden gevinst for øje, samt til selskabsdeltagernes eller kapitalejernes økonomiske styrke og disses mulighed for at fremskaffe de beløb, der er nødvendige for at anlægge et søgsmål.

Sagens omkostninger

- ⁶³ Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Princippet om effektiv domstolsbeskyttelse som fastslået i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at

det ikke er udelukket, at det påberåbes af juridiske personer, og at fri proces, der bevilges i henhold til dette princip, bl.a. kan omfatte fritagelse for betaling af forskud på retsafgift og/eller advokatbistand.

Det påhviler i denne forbindelse den nationale ret at undersøge, om betingelserne for bevilling af fri proces udgør en begrænsning af retten til adgang til domstolsprøvelse, som gør denne ret indholdsløs, om de har et lovligt formål, og om der er rimelig forholdsmæssighed mellem de anvendte midler og det forfulgte mål.

I forbindelse med denne vurdering kan den nationale ret tage hensyn til tvistens genstand, om sagsøgeren har rimelig udsigt til at få medhold, sagens betydning for sagsøgeren, det gældende retsgrundlags og procedurens kompleksitet samt sagsøgerens mulighed for effektivt at forsvare sin sag. Med henblik på at vurdere forholdsmæssigheden kan den nationale ret ligeledes tage hensyn til størrelsen af de sagsomkostninger, der skal betales på forskud, og til, hvorvidt disse eventuelt udgør en uoverstigelig hindring for adgangen til domstolsprøvelse eller ej.

Hvad særligt angår juridiske personer kan den nationale ret tage hensyn til disses situation. Retten kan således bl.a. tage hensyn til den pågældende juridiske persons selskabsform og til, om der er tale om en erhvervsdrivende juridisk person eller en juridisk person uden gevinst for øje, samt til selskabsdeltagernes eller kapitalejernes økonomiske styrke og disses mulighed for at fremskaffe de beløb, der er nødvendige for at anlægge et søgsmål.

Underskrifter