FÖRSTAINSTANSRÄTTENS BESLUT (andra avdelningen)
den 11 juli 2005 *

I mål T-40/04,

Emma Bonino, Rom (Italien),

,Marco Cappato, Vedano al Lambro (Italien),

Gianfranco Dell'Alba, Livorno (Italien),

Benedetto Della Vedova, Tirano (Italien),

Olivier Depuis, Rom,

Marco Pannella, Rom,

Maurizio Turco, Pulsano (Italien),

Emma Bonino-listan, Rom,

företrädda av advokaterna G. Vandersanden och L. Levi,

sökande,

* Rättegångsspråk: franska.

mot

Europaparlamentet, företrätt av H. Krück, N. Lorenz och D. Moore, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

och

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Sims och I. Díez Parra, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2004/2003 av den 4 november 2003 om regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå (EUT L 297, s. 1),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN(andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden J. Pirrung samt domarna N.J. Forwood och S. Papasavvas,

justitiesekreterare: H. Jung,

följande

Beslut

Tillämpliga bestämmelser och bakgrund till tvisten

1 Den 4 november 2003 antog Europaparlamentet och Europeiska unionens råd förordning (EG) nr 2004/2003 om regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå (EUT L 297, s. 1) (nedan kallad den ifrågasatta förordningen). Förordningen antogs med stöd av artikel 191 andra stycket EG, enligt vilken "rådet ... i enlighet med förfarandet i artikel 251 EG skall fastställa regler för politiska partier på europeisk nivå och särskilt bestämmelser om deras finansiering".

2 I artiklarna 2–5 i den ifrågasatta förordningen föreskrivs följande:

"Artikel 2

Definitioner

I denna förordning avses med

1. politiskt parti: en sammanslutning av medborgare,

— vilken eftersträvar politiska mål och

— vilken antingen erkänts av eller etablerats i enlighet med rättsordningen i åtminstone en medlemsstat,

2. sammanslutning av politiska partier: ett strukturerat samarbete mellan åtminstone två politiska partier,

3. politiskt parti på europeisk nivå: ett politiskt parti eller en sammanslutning av politiska partier som uppfyller villkoren i artikel 3.

Artikel 3

Villkor

Ett politiskt parti på europeisk nivå skall uppfylla följande villkor:

a) Vara en juridisk person i den medlemsstat där den har sitt säte.

b) Företrädas av ledamöter i Europaparlamentet eller de nationella eller regionala parlamenten eller regionala församlingarna, i åtminstone en fjärdedel av medlemsstaterna, eller

ha erhållit i åtminstone en fjärdedel av medlemsstaterna, minst tre procent av rösterna i var och en av dessa medlemsstater i de senaste valen till Europaparlamentet.

c) Respektera, i synnerhet i sitt program och i sin verksamhet, de principer på vilka Europeiska unionen grundar sig, nämligen principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen.

d) Ha deltagit i eller uttryckt sin avsikt att delta i valen till Europaparlamentet.

Artikel 4

Ansökan om finansiering

1. För att komma i fråga för finansiering ur Europeiska unionens allmänna budget skall ett politiskt parti på europeisk nivå varje år lämna in en ansökan härom till Europaparlamentet.

Europaparlamentet skall fatta beslut inom tre månader samt bevilja och förvalta motsvarande anslag.

2. Till den första ansökan skall fogas följande handlingar:

a) Handlingar som bestyrker att sökanden uppfyller villkoren i artikel 3.

b) Ett politiskt program som beskriver målen för det politiska partiet på europeisk nivå.

c) Stadgar som i synnerhet anger de organ som ansvarar för politisk ledning och ekonomisk förvaltning samt de organ eller fysiska personer som i var och en av de berörda medlemsstaterna har befogenhet att rättsligt företräda partiet, särskilt när det gäller att förvärva eller avyttra fast och lös egendom samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter.

3. Alla ändringar avseende de handlingar som avses i punkt 2, särskilt av politiskt program och stadgar, vilka redan har lagts fram, skall anmälas till Europaparlamentet inom två månader. Vid utebliven anmälan skall finansieringen dras in.

Artikel 5

Kontroll

1. Europaparlamentet skall regelbundet kontrollera om politiska partier på europeisk nivå alltjämt uppfyller villkoren i artikel 3 a och b.

2. När det gäller villkoret i artikel 3 c skall Europaparlamentet, på begäran av en fjärdedel av ledamöterna, vilken skall företräda minst tre politiska grupper i Europaparlamentet, med en majoritet av sina ledamöter kontrollera att nämnda villkor alltjämt uppfylls av ett politiskt parti på europeisk nivå.

Europaparlamentet skall före en sådan kontroll höra företrädarna för det berörda politiska partiet på europeisk nivå och begära att en kommitté bestående av oavhängiga personer yttrar sig i frågan inom rimlig tid.

Denna kommitté skall bestå av tre medlemmar. Europaparlamentet, rådet och kommissionen skall utse en medlem vardera. Kommitténs sekretariat och finansiering skall tillhandahållas av Europaparlamentet.

3. Om Europaparlamentet konstaterar att något av villkoren i artikel 3 a, b eller c inte längre är uppfyllt, skall det berörda politiska partiet på europeisk nivå, som på grund av detta inte längre kan betraktas som ett sådant, uteslutas från finansiering i enlighet med denna förordning."

3 Efterföljande artiklar i den ifrågasatta förordningen rör finansieringskällorna och de skyldigheter som politiska partier på europeisk nivå har i samband med finansieringen (artikel 6), förbudet mot att använda gemenskapsfinansiering för att finansiera andra politiska partier, i synnerhet nationella sådana (artikel 7), och arten av de utgifter för vilka anslag som tilldelats från Europeiska unionens budget får användas (artikel 8). Artikel 9 innehåller budgetregler, bland annat för områdena genomförande av anslag och kontroll av finansiering. I artikel 10 finns bestämmelser om nyckeln för fördelning av anslag mellan de politiska partierna på europeisk nivå.

4 I artikel 13 i den ifrågasatta förordningen, med rubriken "Ikraftträdande och tillämpning", föreskrivs följande:

"Denna förordning träder i kraft tre månader efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

Artiklarna 4–10 skall tillämpas från och med den dag då Europaparlamentets första session öppnas efter valen till Europaparlamentet i juni 2004."

5 Europaparlamentets första session efter valen till Europaparlamentet i juni 2004 ägde rum den 20 juli 2004.

Förfarandet och parternas yrkanden

6 Sökandena har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 6 februari 2004.

7 Genom särskilda handlingar, som inkom till förstainstansrättens kansli den 7 respektive den 30 april 2004, har parlamentet och rådet gjort invändningar om rättegångshinder med stöd av artikel 114.1 i förstainstansrättens rättegångsregler.

8 Sökandena yttrade sig över invändningarna om rättegångshinder den 16 juni 2004.

9 Europaparlamentet och rådet har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan, och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

10 I yttrandena över invändningarna om rättegångshinder har sökandena yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla invändningarna om rättegångshinder,

— förklara att handläggningen av målet i sak skall fortsätta, och

— förplikta svarandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Bedömning

11 Svarandena har gjort gällande att rättegångshinder föreligger med hänvisning till artikel 230 fjärde stycket EG. I fråga om sökanden Emma Bonino-listan anser parlamentet dessutom att de formella kraven i artikel 44.5 i rättegångsreglerna har åsidosatts.

12 Förstainstansrätten skall till att börja med pröva huruvida sökandena uppfyller villkoren för att få väcka talan i artikel 230 fjärde stycket EG.

Parternas argument

Svarandenas argument

13 Parlamentet och rådet anser i huvudsak att sökandena varken berörs direkt eller personligen av den ifrågasatta förordningen. Rådet har dessutom gjort gällande att den ifrågasatta förordningen inte utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas, i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG.

— Den ifrågasatta rättsaktens beskaffenhet

14 Rådet har inledningsvis anfört att den ifrågasatta förordningen inte utgör ett "dolt" beslut, utan uppvisar alla kännetecken som är typiska för en rättsakt med allmän giltighet som tillämpas allmänt och abstrakt på objektivt bestämda situationer. Det är inte möjligt att väcka talan mot en sådan rättsakt med stöd av artikel 230 fjärde stycket EG. Rådet utesluter dock inte att även en rättsakt med allmän giltighet under vissa omständigheter direkt och personligen kan beröra en fysisk eller juridisk person, trots att den i förhållande till andra rättssubjekt är en rättsakt av normativ karaktär med allmän giltighet. Några sådana omständigheter föreligger emellertid inte enligt rådet i förevarande fall.

15 Parlamentet har preciserat att frågan huruvida den ifrågasatta förordningen är direkt tillämplig, särskilt vad avser artiklarna 2–5, enligt artikel 249 andra stycket EG, inte får förväxlas med frågan huruvida förordningen har direkt inverkan, i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG. Svaret på frågan huruvida talan kan tas upp till sakprövning kan således inte härledas ur artikel 249 andra stycket EG och beror inte på huruvida den ifrågasatta förordningen är direkt tillämplig.

— Huruvida rättsakten saknar direkt inverkan för sökandena

16 Parlamentet och rådet anser för det första inte att den ifrågasatta förordningen riktas till sökandena, eller åtminstone inte till samtliga sökande.

17 I fråga om de sökanden som är ledamöter har rådet och parlamentet anfört att den ifrågasatta förordningen rör politiska partier på europeisk nivå, i den mening som avses i artikel 2 i den ifrågasatta förordningen, vilka antingen utgörs av sammanslutningar av medborgare, med vissa kännetecken, eller av strukturerat samarbete mellan två eller flera av dessa sammanslutningar. Eftersom de aktuella ledamöterna är fysiska personer som klart skiljer sig från de partier som de tillhör, berörs de inte direkt av den ifrågasatta förordningen. Parlamentet har tillagt att om den ifrågasatta förordningen skulle anses ha indirekt inverkan på de aktuella ledamöternas situation, till följd av att deras nationella politiska partier skall undantas från gemenskapsfinansiering enligt densamma, räcker inte detta för att kraven i artikel 230 fjärde stycket EG skall anses uppfyllda. Det skall dessutom noteras att sökandena inte har förklarat i ansökan varför de aktuella ledamöterna skall anses utgöra ett politiskt parti på europeisk nivå.

18 Parlamentet har dessutom preciserat att om de nationella partier som de aktuella ledamöterna tillhör inte ges gemenskapsfinansiering, påverkar detta inte villkoren

för utövandet av ledamöternas mandat, eftersom finansieringen av ledamöternas arbete säkerställs i andra bestämmelser, i synnerhet i bestämmelserna om utgifter och ersättningar som utbetalas till Europaparlamentets ledamöter och i budgetpost 3701.

19 I fråga om Emma Bonino-listan anser parlamentet att inte heller denna utgör ett rättssubjekt som avses i den ifrågasatta förordningen. Förordningen avser endast politiska partier på europeisk nivå, i den mening som avses i artikel 2 i den ifrågasatta förordningen, vilket innebär att Emma Bonino-listan, i egenskap av ett nationellt politiskt parti som inte uppfyller villkoren för att utgöra ett politiskt parti på europeisk nivå, inte direkt berörs av förordningen.

20 För det andra har parlamentet gjort gällande att artiklarna 2 och 3 i den ifrågasatta förordningen, vilka anger de villkor som politiska partier på europeisk nivå skall uppfylla, saknade rättsverkningar före ikraftträdandet av artiklarna 4–10 i samma förordning. I de sistnämnda artiklarna regleras bland annat beviljande av gemenskapsfinansiering, de rättigheter och skyldigheter som gäller för politiska partier på europeisk nivå och villkoren för avslutande av beviljad finansiering. I enlighet med artikel 13 i den ifrågasatta förordningen fick artiklarna 4–10 tillämpas först från och med den 20 juli 2004. Vid tidpunkten för talans väckande, vilken är avgörande för frågan huruvida talan kan tas upp till sakprövning, hade den ifrågasatta förordningen således ännu inte inverkat på sökandenas rättsliga situation. Rådet har ställt sig bakom parlamentets resonemang.

21 För det tredje har rådet gjort gällande att den ifrågasatta förordningen kräver genomförandehandlingar från parlamentets sida. Rådet har dels anfört att beviljande eller nekande av finansiering inte sker automatiskt, utan förutsätter att det politiska parti som önskar komma i fråga för finansiering vidtar åtgärder, dels att det vid flera tillfällen förutsätts i den ifrågasatta förordningen att parlamentet förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning vid genomförandet av densamma.

— Huruvida rättsakten saknar personlig inverkan

22 Svarandeinstitutionerna anser för det första att sökandena uteslutande berörs av den ifrågasatta förordningen på grundval av objektiva kriterier som är tillämpliga på alla politiska grupperingar. Sökandena berörs därmed på precis samma sätt som alla andra rättssubjekt.

23 Svarandeinstitutionerna anser för det andra att sökandena inte utgör en sluten personkrets som berörs av den ifrågasatta förordningen. I fråga om ledamöterna har rådet anfört att de mandat som dessa innehade vid tidpunkten för talans väckande hade löpt ut när den ifrågasatta förordningen blev fullt tillämplig (den 20 juli 2004). Parlamentet har i detta hänseende konstaterat att parlamentets sammansättning kan variera från en mandatperiod till en annan och till och med under en och samma mandatperiod. I fråga om Emma Bonino-listan har parlamentet dessutom anfört att institutionens sammansättning av politiska partier också kan variera från en mandatperiod till en annan. Vidare har parlamentet uppgett att den ifrågasatta förordningen även kan beröra politiska partier som inte representeras i parlamentet. Den sistnämnda gruppen har emellertid inte kunnat identifieras.

24 För det tredje anser rådet att den ifrågasatta förordningen saknar negativ inverkan på sökandens särskilda rättigheter, i den mening som avses i domstolens dom av den 18 maj 1994 i mål C-309/89, Codorníu mot rådet (REG 1994, s. I-1853; svensk specialutgåva, volym 15, s. 141).

25 För det fjärde har parlamentet avfärdat sökandenas argument att den personliga inverkan i deras fall följer av att de deltog i lagstiftningsförfarandet som ledde fram till att den ifrågasatta förordningen antogs och av att de under hela detta förfarande gav uttryck för sitt missnöje med förordningen.

26 Avslutningsvis har parlamentet anfört att ledamöterna inte personligen berörs av den ifrågasatta förordningen, eftersom de inte direkt berörs av den.

— Ett verksamt rättsligt skydd

27 Enligt parlamentet är det rättsliga skydd som ledamöterna åtnjuter tillräckligt omfattande med tanke på att de vid den aktuella tidpunkten förfogade över de sedvanliga rättsmedlen mot de handlingar som parlamentet hade antagit för att genomföra den ifrågasatta förordningen. Parlamentet har dessutom hävdat att förevarande tvist skiljer sig från den som gav upphov till domstolens dom av den 23 april 1986 i mål 294/83, Les Verts mot parlamentet (REG 1986, s. 1339; svensk specialutgåva, volym 8, s. 529), eftersom bestämmelserna om finansiering av politiska partier på europeisk nivå i den ifrågasatta förordningen blev tillämpliga först efter valen till Europaparlamentet i juni 2004. Det föreligger därför i förevarande mål inte någon diskrimineringsrisk som kan jämföras med den i målet som gav upphov till ovannämnda dom.

Sökandenas argument

28 Sökandena anser att de med hänsyn till domen i det ovannämnda målet Les Verts mot parlamentet skall anses vara direkt och personligen berörda av den ifrågasatta förordningen. De aktuella faktiska och rättsliga omständigheterna motsvarar i huvudsak de omständigheter som gav upphov till denna dom.

— Den ifrågasatta rättsaktens beskaffenhet

29 Enligt sökandena utgör den ifrågasatta förordningen en rättsakt mot vilken talan kan väckas, i den mening som avses i artikel 230 EG. Sökandena har tillagt att även om den ifrågasatta förordningen har allmän giltighet berör den samtidigt vissa individer, bland annat sökandena, direkt och personligen.

— Huruvida rättsakten har direkt inverkan för sökandena

30 Sökandena har för det första gjort gällande att den ifrågasatta förordningen är en "fullständig" rättsakt som kan genomföras utan att medlemsstaterna vidtar genomförandeåtgärder och som inte lämnar något utrymme för skönsmässig bedömning åt de institutioner som har att tillämpa den. Enligt sökandena gör de restriktiva kriterierna i artikel 3 i den ifrågasatta förordningen att Emma Boninolistan undantas från ställningen som politiskt parti på europeisk nivå och därmed också från gemenskapsfinansiering. Att partiet undantas berör även partiets ledamöter, vilka, för det fall nämnda lista försvagas i förhållande till andra politiska grupperingar som åtnjuter gemenskapsfinansiering, inte kan kandidera på samma villkor och inte är lika väl rustade att möta väljarna.

31 Eftersom det följer av artikel 3 i den ifrågasatta förordningen att förordningen har direkt inverkan för sökandena, har dessa för det andra avfärdat svarandenas argument om det senarelagda ikraftträdandet av artiklarna 4–10 i denna förordning. Sökandena har tillagt att dessa argument är verkningslösa, eftersom de ekonomiska

konsekvenserna av den ifrågasatta förordningen redan var säkra och förutsägbara vid tidpunkten för talans väckande. Sökandena kunde för övrigt inte invänta ikraftträdandet av artiklarna 4–10 i den ifrågasatta förordningen utan att överskrida den tidsfrist för att väcka talan som anges i artikel 230 femte stycket EG.

32 Avslutningsvis har sökandena invänt mot ståndpunkten att varken Emma Bonino-listan eller ledamöterna utgör rättssubjekt som avses i den ifrågasatta förordningen. Precis som i det ärende som gav upphov till domen i det ovannämnda målet Codorníu mot rådet består inverkan för Emma Bonino-listans del i att den undantas från förmånstagarna i den ifrågasatta förordningen och den diskriminering som följer härav. Den direkta inverkan för ledamöternas del följer av den direkta inverkan för Emma Bonino-listan, som de tillhör.

— Huruvida rättsakten har personlig inverkan för sökandena

33 Sökandena har hävdat att de berörs personligen av den ifrågasatta förordningen av tre skäl. För det första invände ledamöterna mot innehållet i förordningen under det lagstiftningsförfarande som föregick antagandet av densamma. För det andra var det möjligt att identifiera Emma Bonino-listan, och listan identifierades också av parlamentet, som ett nationellt politiskt parti vilket undantas från all gemenskapsfinansiering. För det tredje är den ifrågasatta förordningen inte en rättsakt som innehåller objektiva kriterier, eftersom de villkor som anges i artikel 3 i förordningen strider mot grundläggande gemenskapsrättsliga principer, såsom icke-diskriminerings-, demokrati- och proportionalitetsprinciperna, samt mot artikel 191 EG och förklaring nr 11, som har bifogats slutakten i Nicefördraget. Sökandena har hävdat att den ifrågasatta förordningen vållar dem avsevärd skada genom att missgynna sökandena i förhållande till andra politiska partier. Av denna anledning anser sökandena att de bör tillerkännas ett personligt intresse av att föra talan, precis som i det ärende som gav upphov till domen i det ovannämnda målet Codorníu mot rådet.

— Huruvida sökandena saknar verksamt rättsligt skydd

34 Enligt sökandena finns enbart ett möjligt rättsmedel mot den ifrågasatta förordningen, nämligen att väcka direkt talan mot densamma. För att genomföra den ifrågasatta förordningen krävs enligt sökandena inte några genomförandeåtgärder på nationell nivå, vilket innebär att det inte är möjligt att väcka talan vid nationell domstol eller att göra en invändning om rättsstridighet inom ramen för en sådan talan. Förevarande tvist skiljer sig därmed från de ärenden som gav upphov till domstolens dom av den 1 april 2004 i mål C-263/02 P, kommissionen mot Jégo-Quéré (REG 2004, s. I-3425), och av den 25 juli 2002 i mål C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mot rådet (REG 2002, s. I-6677).

Förstainstansrättens bedömning

35 Enligt artikel 114.1 i rättegångsreglerna kan förstainstansrätten, om en part begär det, fatta beslut i fråga om rättegångshinder utan att pröva sakfrågan. Enligt artikel 114.3 skall återstoden av förfarandet vara muntligt, om inte rätten bestämmer annat. Förstainstansrätten finner att handlingarna i förevarande mål innehåller tillräckliga upplysningar. Det finns därför ingen anledning att inleda det muntliga förfarandet.

36 I artikel 230 fjärde stycket EG föreskrivs att varje fysisk eller juridisk person får väcka talan mot ett beslut som, även om det utfärdats i form av en förordning, direkt och personligen berör honom.

37 Förstainstansrätten erinrar inledningsvis om att en rättsakt med allmän giltighet, till exempel en förordning, under vissa omständigheter kan beröra vissa enskilda

personligen (domstolens dom av den 16 maj 1991 i mål C-358/89, Extramet Industrie mot rådet, REG 1991, s. I-2501, punkt 13, och domen i det ovannämnda målet Codorníu mot rådet, punkt 19). Under dessa omständigheter kan en förordning utgöra en rättsakt mot vilken talan kan väckas, i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG.

38 Förstainstansrätten skall därför till att börja med pröva huruvida sökandena direkt berörs av den ifrågasatta förordningen.

Huruvida rättsakten har direkt inverkan för sökandena

39 Enligt fast rättspraxis förutsätter villkoret om direkt inverkan, i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG, att den påtalade gemenskapsåtgärden har direkt inverkan på den enskildes rättsliga situation och att den inte lämnar dem till vilka åtgärden riktar sig och som skall genomföra den något utrymme att företa skönsmässig bedömning, eftersom åtgärden har en rent automatisk karaktär och endast följer av gemenskapslagstiftningen utan att några mellanliggande regler skall tillämpas (se domstolens dom av den 5 maj 1998 i mål C-404/96 P, Glencore Grain mot kommissionen, REG 1998, s. I-2435, punkt 41 och där citerad rättspraxis).

40 Vid en prövning av om dessa krav uppfylls i förevarande fall är det nödvändigt att skilja på Emma Bonino-listans situation och ledamöternas situation.

— Emma Bonino-listans situation

41 Till att börja med skall förstainstansrätten undersöka vilken inverkan den ifrågasatta förordningen har på Emma Bonino-listans rättsliga situation.

42 Parlamentet har i huvudsak bestritt att undantagandet av Emma Bonino-listan från gemenskapsfinansiering är en följd av den ifrågasatta förordningen. Emma Bonino-listan är inte ett politiskt parti på europeisk nivå och saknar därmed rätt till gemenskapsfinansiering. Detta gäller såväl för tiden före den ifrågasatta förordningens antagande som för tiden efter, vilket innebär att listans rättsliga situation inte påverkas.

43 Det skall emellertid noteras att om man inrättar en förmånlig rättslig status som inbegriper vissa politiska grupperingar men inte andra, kan detta leda till olika förutsättningar för de politiska partierna. Den rättsliga inverkan som skall beaktas i förevarande fall är därmed den som följer av att Emma Bonino-listan undantas från ställningen som politiskt parti på europeisk nivå, och därmed från gemenskapsfinansierig, i kombination med möjligheten för vissa av listans konkurrenter att komma i åtnjutande av sådan finansiering. Av detta följer att parlamentets argument att den ifrågasatta förordningen saknar inverkan på Emma Bonino-listans rättsliga situation inte kan godtas.

44 Förstainstansrätten skall därefter pröva huruvida senareläggningen av tillämpningen av artiklarna 4–10 i den ifrågasatta förordningen till den 20 juli 2004, det vill säga datumet för parlamentets första session efter valen till Europaparlamentet i juni 2004, medför att Emma Bonino-listan inte kan anses beröras direkt, vilket parlamentet och rådet har gjort gällande.

45 Svarandena har med rätta erinrat om att frågan huruvida en talan om ogiltighetsförklaring kan tas upp till sakprövning skall bedömas med utgångspunkt från tidpunkten för talans väckande (domstolens dom av den 27 november 1984 i mål 50/84, Bensider mot kommissionen, REG 1984, s. 3991, punkt 8, och förstainstansrättens dom av den 21 mars 2002 i mål T-131/99, Shaw och Falla mot kommissionen, REG 2002, s. II-2023, punkt 29).

46 Den omständigheten att en rättsakts rättsverkningar inträder först vid en senare, i rättsakten angiven, tidpunkt innebär emellertid inte att en enskild inte kan beröras direkt av densamma.

47 Med tanke på att sökandena är skyldiga att iaktta den tidsfrist för att väcka talan som anges i artikel 230 femte stycket EG skulle en annan tolkning göra det möjligt för den institution som antagit rättsakten att hindra enskilda från att väcka direkt talan med stöd av artikel 230 fjärde stycket EG genom att ange att en bestämmelse, som kan få direkta negativa konsekvenser för en enskilds rättsliga situation, träder i kraft vid ett annat tillfälle än rättsaktens övriga delar.

48 Med tanke på att lagstiftaren i förevarande fall angav att artiklarna 4–10 i den ifrågasatta förordningen skulle träda i kraft en bestämd dag och att tillämpningen av dessa bestämmelser inte beror på om vissa händelser inträffar, saknar det betydelse för den direkta inverkan på Emma Bonino-listan att nämnda bestämmelser är tillämpliga från och med ett senare datum. Det skall tilläggas att den omständigheten att de mandat som innehades av ledamöterna vid tidpunkten för talans väckande hade löpt ut när artiklarna 4–10 i den ifrågasatta förordningen blev tillämpliga inte heller utgör ett hinder mot en direkt inverkan för Emma Bonino-listan. Eftersom det inte anges i artikel 3 i den ifrågasatta förordningen att ett politiskt parti skall representeras i parlamentet för att omfattas av bestämmelserna i förordningen är listan nämligen helt oberoende av om ledamöterna är representerade i parlamentet eller ej och av ledamöternas identitet.

49 För det tredje innebär det faktum att en ansökan om finansiering är en förutsättning för att sådan skall beviljas inte att förordningen inte har direkt inverkan för Emma Bonino-listan, eftersom inlämnandet av en sådan ansökan enbart är beroende av denna parts vilja (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Les Verts mot parlamentet, punkterna 11 och 31).

50 Förstainstansrätten skall för det fjärde pröva huruvida den ifrågasatta förordningen lämnar ett utrymme för skönsmässig bedömning åt parlamentet, vars uppgift det är att genomföra förordningen.

51 En jämförelse av artiklarna 2–4 i den ifrågasatta förordningen visar att alla politiska partier och sammanslutningar av politiska partier, i den mening som avses i artikel 2

punkterna 1 och 2 i den ifrågasatta förordningen, som uppfyller villkoren i artikel 3 i samma förordning, kan komma i fråga för finansiering ur gemenskapsbudgeten. Den slutsats som motsatsvis kan dras av detta är att politiska sammanslutningar som inte uppfyller villkoren i artiklarna 2 och 3 i den ifrågasatta förordningen är undantagna från sådan finansiering. Denna tolkning stöds av artikel 5.3 i den ifrågasatta förordningen. I nämnda artikel anges att om Europaparlamentet konstaterar att något av villkoren i artikel 3 a, b eller c i samma förordning inte är uppfyllt, skall det "politiska partiet på europeisk nivå", som på grund av detta inte längre kan betraktas som ett sådant, uteslutas från finansiering i enlighet med nämnda förordning. Det är nämligen inte möjligt att bevilja politiska partier finansiering ur gemenskapsbudgeten utan rättslig grund. Förstainstansrätten konstaterar dessutom att kriterierna i artikel 3 a, b och d i den ifrågasatta förordningen har formulerats på ett sätt som inte lämnar något utrymme för skönsmässig bedömning åt parlamentet.

52 Innehållet i ett beviljande eller ett avslag på en ansökan om finansiering med tillämpning av dessa kriterier omfattas således av den medföljande behörigheten, eftersom beslutet har en rent automatisk karaktär och följer av den ifrågasatta förordningen, utan att några mellanliggande regler behöver tillämpas.

53 I förevarande fall framgår det av de kortfattade upplysningarna i ansökan att Emma Bonino-listan, enligt italiensk rätt, inte är en juridisk person och inte uppfyller villkoret på representativitet i artikel 3 b i den ifrågasatta förordningen. Sökandena har därför i huvudsak gjort gällande att partiet undantas från finansiering till följd av kriterierna i artikel 3 a och b i den ifrågasatta förordningen.

54 Av detta följer att Emma Bonino-listan direkt berörs av den ifrågasatta förordningen.

— Ledamöternas situation

55 Ledamöterna har gjort gällande att ett beviljande eller ett avslag på en ansökan om finansiering av det politiska parti till vilket de hör direkt påverkar villkoren för utövandet av deras mandat.

56 Det skall till att börja med noteras att det i och för sig inte kan uteslutas att villkoren för finansiering av ett politiskt parti kan få återverkningar för partiets ledamöters mandat. Eventuella ekonomiska konsekvenser av att en konkurrerande politisk gruppering beviljas finansiering, medan ledamöternas politiska parti nekas sådan, måste likväl anses vara av indirekt natur. Det är nämligen den politiska grupperingens ekonomiska situation, och inte grupperingens ledamöters ekonomiska situation, som påverkas direkt. Dessutom gäller dessa ekonomiska verkningar inte ledamöternas rättsliga ställning utan endast deras faktiska ställning (se förstainstansrättens dom av den 27 juni 2000 i de förenade målen T-172/98 och T-175/98–T-177/98, Salamander m.fl. mot parlamentet och rådet, REG 2000, s. II-2487, punkt 62).

57 Förstainstansrätten konstaterar vidare att ingen av bestämmelserna i den ifrågasatta förordningen är direkt tillämplig på ledamöterna. Alla rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i den ifrågasatta förordningen rör enbart politiska partier, sammanslutningar av politiska partier och politiska partier på europeisk nivå samt parlamentet, rådet, kommissionen och revisionsrätten. Bestämmelserna i den ifrågasatta förordningen har ingen direkt inverkan på de rättigheter som är kopplade till mandaten, ledamöternas ersättning eller förhållandet mellan ledamoten och det nationella politiska parti i vilket han är medlem, och detta oberoende av om det nationella partiet ingår i en sammanslutning av politiska partier eller om partiet skall anses utgöra ett politiskt parti på europeisk nivå, i den mening som avses i den ifrågasatta förordningen.

58 Av detta följer att ledamöterna inte direkt berörs av den ifrågasatta förordningen.

59 Det återstår därmed endast att pröva huruvida Emma Bonino-listan personligen berörs av förordningen.

Huruvida rättsakten har personlig inverkan för Emma Bonino-listan

60 För att en rättsakt mot vilken talan har väckts skall anses beröra en annan fysisk eller juridisk person än den som beslutet riktas till personligen krävs enligt fast rättspraxis att rättsakten i fråga angår personen på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för denne eller på grund av en faktisk situation som särskiljer denne från alla andra personer och därigenom försätter personen i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till (se domen i det ovannämnda målet Unión de Pequeños Agricultores mot rådet, punkt 36 och där citerad rättspraxis).

61 Precis som parlamentet och rådet med rätta har anfört tillämpas den ifrågasatta förordningen på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets. De villkor som ett politiskt parti som önskar komma i fråga för gemenskapsfinansiering skall uppfylla har formulerats på ett allmänt sätt och tillämpas utan åtskillnad på alla politiska grupperingar som omfattas av den ifrågasatta förordningens tillämpningsområde.

62 Det skall till att börja med preciseras att Emma Bonino-listan inte är en sluten personkrets som berörs av den ifrågasatta förordningen. Det är i och för sig riktigt att ett begränsat antal partier var företrädda i parlamentet (femte valperioden) när talan väcktes. Alla de aktuella bestämmelserna, det vill säga de bestämmelser som påverkar Emma Bonino-listans rättsliga situation, var emellertid inte tillämpliga före den 20 juli 2004. De politiska partier som var företrädda i parlamentet (femte valperioden) utgör därmed inte den relevanta referensgruppen inom ramen för prövningen av om talan kan tas upp till sakprövning.

63 Referensgruppen är i stället alla politiska grupperingar som kan beröras direkt av den ifrågasatta förordningen, bland annat alla politiska partier som deltagit i valen till Europaparlamentet eller har uttryckt avsikt att delta. Denna grupp utgör emellertid inte en sluten personkrets, i den mening som avses i rättspraxis. Att det är möjligt att fastställa antalet politiska partier, eller vilka politiska partier, som deltog i valen till Europaparlamentet i juni 2004 innebär inte att Emma Bonino-listan berörs personligen. Även om berörda personer kan identifieras vad avser valen år 2004, är det uppenbarligen omöjligt att göra det i fråga om framtida val. Möjligheten att fastställa antalet berörda personer eller till och med vilka dessa är, medan en sådan möjlighet inte föreligger i andra fall, innebär inte att en sökande särskiljs tillräckligt (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 16 mars 1978 i mål 123/77, UNICME mot rådet, REG 1978, s. 845, punkt 16, av den 25 mars 1982 i mål 45/81, Moksel mot kommissionen, REG 1982, s. 1129, punkt 17, och av den 22 november 2001 i mål C-451/98, Antillean Rice Mills mot rådet, REG 2001, s. I-8949, punkt 52).

64 Det skall vidare noteras att Emma Bonino-listan varken har åberopat någon egenskap som är utmärkande för listan eller någon faktisk omständighet som särskiljer den från alla andra politiska grupperingar som berörs av den ifrågasatta förordningen, vilka är jämförbara med de egenskaper och omständigheter som gjordes gällande i det ärende som gav upphov till domen i det ovannämnda målet Codorníu mot rådet.

65 Även om den ifrågasatta förordningen kan påverka sökandens rättigheter konstaterar förstainstansrätten att andra politiska grupperingar påverkas på precis samma sätt. I det ärende som gav upphov till domen i det ovannämnda målet Codorníu mot rådet ledde den ifrågasatta förordningen däremot till att sökanden i målet hindrades från att använda ett registrerat varumärke som denne hade använt i Spanien sedan år 1924. Det föreligger ingen jämförbar omständighet i förevarande mål.

66 Vad avser den inverkan som den ifrågasatta förordningen kan ha på Emma Bonino-listans faktiska ställning, kan den finansiering som beviljas politiska partier på europeisk nivå säkert få negativa konsekvenser för sökanden genom att dess konkurrenter gynnas ekonomiskt, bland annat i samband med valkampanjer. Denna

fördel för politiska grupperingar som uppfyller villkoren för att utgöra politiska partier på europeisk nivå påverkar emellertid alla konkurrerande politiska grupperingar som undantas med tillämpning av de objektivt fastställda kriterierna. Sökanden har inte åberopat några omständigheter som särskiljer den i förhållande till andra berörda politiska partier.

67 Argumentet att kriterierna i den ifrågasatta förordningen för avslag på en ansökan om finansiering inte är objektiva, utan diskriminerande, och att de åsidosätter sökandens demokratiska rättigheter, kan inte heller godtas.

68 Även om lagstiftaren visste att kriterierna skulle resultera i att vissa bestämda politiska grupperingar, inklusive Emma Bonino-listan, undantogs från finansiering, har de likväl formulerats på ett abstrakt och allmängiltigt sätt, vilket innebär att de för närvarande och i framtiden är tillämpliga på ett obestämt antal politiska grupperingar. I vilket fall som helst har inga omständigheter åberopats som visar att lagstiftaren hade Emma Bonino-listan i åtanke och att en önskan att undanta denna lista från finansiering i stor utsträckning påverkade valet av kriterier för att definiera begreppet politiskt parti på europeisk nivå.

69 Sökanden har vidare erinrat om att en fysisk eller juridisk persons inflytelserika deltagande i det förfarande som föregår antagandet av en ifrågasatt rättsakt enligt rättspraxis kan ge denna person behörighet att under vissa omständigheter väcka talan mot nämnda handling (domstolens dom av den 25 oktober 1977 i mål 26/76, Metro mot kommissionen, REG 1977, s. 1875, punkt 13, svensk specialutgåva, volym 3, s. 431, av den 17 januari 1985 i mål 11/82, Piraiki Patraiki m.fl. mot kommissionen, REG 1985, s. 207, punkt 28, av den 20 mars 1985 i mål 264/82, Timex mot rådet och kommissionen, REG 1985, s. 849, punkterna 14–16, svensk specialutgåva, volym 8, s. 117, av den 28 januari 1986 i mål 169/84, COFAZ m.fl. mot kommissionen, REG 1986, s. 391, punkterna 23 och 25–28, svensk specialutgåva, volym 8, s. 421, och av den 26 juni 1990 i mål C-152/88, Sofrimport mot kommissionen, REG 1990, s. I-2477, punkterna 11 och 12).

70 Det skall dock noteras att enbart den omständigheten att en person deltog i de överläggningar som föregick antagandet av en rättsakt inte ger personen behörighet att väcka talan mot rättsakten (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 18 mars 1975 i mål 72/74, Union syndicale m.fl. mot rådet, REG 1975, s. 401, punkt 19). Även om ställningen som "förhandlare" för en sammanslutning med syfte att främja medlemmarnas intressen eventuellt kan räcka för att särskilja förhandlaren (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 2 februari 1988 i de förenade målen 67/85, 68/85 och 70/85, Van der Kooy m.fl. mot kommissionen, REG 1988, s. 219, punkt 21, svensk specialutgåva, volym 9, s. 305, och av den 24 mars 1993 i mål C-313/90, CIRFS m.fl. mot kommissionen, REG 1993, s. I-1125, punkterna 29 och 30, svensk specialutgåva, volym 14, s. 83,) är denna rättspraxis inte tillämplig på en rättsakt av normativ karaktär när det inte föreskrivs i den rättsliga grund på vilken den antogs att enskilda skall delta (domstolens beslut av den 23 november 1995 i mål C-10/95 P, Asocarne mot rådet, REG 1995, s. I-4149, punkterna 39 och 40). På samma sätt ger den omständigheten att ett klagomål ingivits till kommissionen, och eventuell följande skriftväxling mellan sökanden och kommissionen, inte sökanden talerätt med stöd av artikel 230 EG när det saknas särskilda förfaranden för att involvera enskilda i antagandet, verkställigheten och uppföljningen av besluten i fråga (förstainstansrättens beslut av den 9 augusti 1995 i mål T-585/93, Greenpeace m.fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-2205, punkterna 56, 62 och 63, vilket inte ifrågasattes i domstolens dom av den 2 april 1998 i mål C-321/95 P, Greenpeace m.fl. mot kommissionen, REG 1998, s. I-1651).

71 Det skall till att börja med erinras om att situationen för ett politiskt partis ledamöter måste skiljas från situationen för själva partiet. Ledamöternas deltagande i lagstiftningsförfarandet ger inte talerätt åt Emma Bonino-listan, bland annat eftersom ledamöterna inte direkt berörs av den ifrågasatta förordningen, vilket framgår av punkt 58 ovan.

72 Vidare konstaterar förstainstansrätten att sökanden inte har åberopat någon förfarandebestämmelse i vilken det angavs att de politiska partierna formellt skulle delta i det förfarande som föregick antagandet av den ifrågasatta förordningen, vilken skulle kunna ge Emma Bonino-listan talerätt. Sökanden har inte heller visat att den har fungerat som samtalspartner för lagstiftaren. Enbart den omständigheten att sökanden, genom de sju ledamöterna, inom ramen för lagstiftningsförfarandet motsatte sig innehållet i den planerade lagstiftningen, eller att den skickade en skrivelse till kommissionens ordförande, i vilken den uttryckte sitt missnöje med förslaget till den ifrågasatta förordningen, ger inte sökanden talerätt, i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG.

73 Precis som parlamentet med rätta har uppgett skiljer sig också omständigheterna i förevarande mål från de omständigheter som gav upphov till domstolens dom i det ovannämnda målet Les Verts mot parlamentet. Det målet avsåg nämligen en ojämn fördelning av allmänna medel som var avsedda för informationskampanjen för de politiska grupperingar som deltog i 1984 års val till parlamentet. De budgetbeslut som ifrågasattes avsåg samtliga politiska grupperingar även om behandlingen av dem enligt beslutet varierade beroende på om de var företrädda eller inte i den år 1979 valda församlingen. De företrädda grupperingarna hade medverkat vid tillkomsten av beslut som både gällde behandlingen av dem och behandlingen av konkurrerande grupperingar som inte var företrädda. Frågan huruvida de ifrågasatta besluten personligen berörde en politisk gruppering som inte var företrädd men som kunde ställa upp med kandidater i 1984 års val besvarades jakande av domstolen. Domstolen ansåg att uppfattningen att det endast var de företrädda grupperingarna som berördes personligen av den omtvistade rättsakten skulle medföra skillnader i fråga om rättsligt skydd, eftersom de grupperingar som inte var företrädda skulle sakna möjlighet att motsätta sig fördelningen av de anslag som var avsedda för valkampanjen innan valen hade ägt rum.

74 I förevarande fall föreligger ingen sådan skillnad, eftersom syftet med den ifrågasatta förordningen är att reglera finansieringen av politiska partier på europeisk nivå i allmänhet och utan tidsbegränsningar, vilket innebär att förordningen skall tillämpas på samma sätt på alla politiska grupperingar.

75 Av det ovan anförda följer att Emma Bonino-listan inte personligen berörs av den ifrågasatta förordningen.

76 Detta innebär att ingen av sökandena har den talerätt som krävs enligt artikel 230 fjärde stycket EG.

77 Det skall tilläggas att denna bedömning inte påverkas av att sökandena eventuellt saknar verksamt rättsligt skydd. Förstainstansrätten erinrar om att domstolen har fastställt att systemet för rättslig prövning inte kan tolkas så, att en enskild har rätt att föra talan om ogiltigförklaring direkt vid EG-domstolen redan av det skälet att EG-domstolen, efter en konkret prövning av nationella förfarandebestämmelser, finner att den enskilde saknar möjlighet att föra talan vid nationell domstol för att få till stånd en prövning av den omtvistade rättsaktens giltighet (domen i det ovannämnda målet Unión de Pequeños Agricultores mot rådet, punkt 43). Domstolen har tillagt att inom fördragets system för kontroll av rättsakters lagenlighet har en fysisk eller juridisk person endast rätt att föra talan om giltigheten av en förordning när den berör denne, inte bara direkt utan också personligen. Domstolen har preciserat att det sistnämnda villkoret i och för sig skall tolkas mot bakgrund av rätten till ett verksamt rättsligt skydd och med beaktande av de omständigheter som kan särskilja en person. En sådan tolkning kan emellertid inte medföra att detta villkor, vilket uttryckligen föreskrivits i fördraget, inte tillämpas utan att gemenskapsdomstolen därmed överskrider gränserna för sin behörighet enligt fördraget (domen i det ovannämnda målet Unión de Pequeños Agricultores mot rådet, punkt 44).

78 Det är riktigt att den nationella domstolen i förevarande fall saknar möjlighet att ingripa, eftersom gemenskapsinstitutionerna ensamma ansvarar för genomförandet av den ifrågasatta förordningen. Det är emellertid inte uteslutet att gemenskapsdomstolen skulle kunna pröva den ifrågasatta förordningens lagenlighet i samband med en eller annan av de åtgärder som vidtagits i syfte att tillämpa förordningen, bestående i att parlamentet beviljar eller avslår en politisk grupperings ansökan om finansiering. Gemenskapsdomstolen kan under alla omständigheter inte åsidosätta villkoren i fördraget för att en talan skall kunna tas upp till sakprövning utan att överskrida sina befogenheter enligt fördraget. Detta följer av en jämförelse mellan punkterna 43 och 44 i domen i det ovannämnda målet Unión de Pequeños Agricultores mot rådet.

79 Under dessa omständigheter skall talan avvisas utan att det är nödvändigt att förstainstansrätten prövar den andra grunden för avvisning om åsidosättande av artikel 44.5 i rättegångsreglerna.

Rättegångskostnaderna

80 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Svarandena har yrkat att sökandena skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet, skall svarandenas yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen)

följande:

1) Talan avvisas.

2) Sökandena skall ersätta rättegångskostnaderna.

Luxemburg den 11 juli 2005

H. Jung — J. Pirrung

Justitiesekreterare — Ordförande