DOMSTOLENS DOM
30. marts 2004 *

I sag C-167/02 P,

Willi Rothley, Rockenhausen (Tyskland),

Marco Pannella, Rom (Italien),

Marco Cappato, Milano (Italien),

Gianfranco Dell'Alba, Rom,

Benedetto Della Vedova, Milano,

Olivier Dupuis, Rom,

Klaus-Heiner Lehne, Düsseldorf (Tyskland),

Johannes Voggenhuber, Wien (Østrig),

* Processprog: tysk.

Christian von Boetticher, Pinneberg (Tyskland),

Emma Bonino, Rom,

Elmar Brok, Bielefeld (Tyskland),

Renato Brunetta, Rom,

Udo Bullmann, Gießen (Tyskland),

Michl Ebner, Bolzano (Italien),

Raina A. Mercedes Echerer, Wien,

Markus Ferber, Bobingen (Tyskland),

Francesco Fiori, Voghera (Italien),

Evelyne Gebhardt, Mulfingen (Tyskland),

Norbert Glante, Werder/Havel (Tyskland),

Alfred Gomolka, Greifswald (Tyskland),

Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf, Spenge (Tyskland),

Lissy Gröner, Neustadt (Tyskland),

Ruth Hieronymi, Bonn (Tyskland),

Magdalene Hoff, Hagen (Tyskland),

Georg Jarzembowski, Hamburg (Tyskland),

Karin Jöns, Bremen (Tyskland),

Karin Junker, Düsseldorf,

Othmar Karas, Wien,

Margot Keßler, Kehmstedt (Tyskland),

Heinz Kindermann, Strasburg (Tyskland),

Karsten Knolle, Quedlinburg (Tyskland),

Dieter-Lebrecht Koch, Weimar (Tyskland),

Christoph Konrad, Bochum (Tyskland),

Constanze Krehl, Leipzig (Tyskland),

Wilfried Kuckelkorn, Bergheim (Tyskland),

Helmut Kuhne, Soest (Tyskland),

Bernd Lange, Hannover (Tyskland),

Kurt Lechner, Kaiserslautern (Tyskland),

Jo Leinen, Saarbrücken (Tyskland),

Rolf Linkohr, Stuttgart (Tyskland),

Giorgio Lisi, Rimini (Italien),

Erika Mann, Bad Gandersheim (Tyskland),

Thomas Mann, Schwalbach/Taunus (Tyskland),

Mario Mauro, Milano,

Hans-Peter Mayer, Vechta (Tyskland),

Winfried Menrad, Schwäbisch Hall (Tyskland),

Peter-Michael Mombaur, Düsseldorf,

Rosemarie Müller, Nieder-Olm (Tyskland),

Hartmut Nassauer, Wolfhagen (Tyskland),

Giuseppe Nistico, Rom,

Willi Piecyk, Reinfeld (Tyskland),

Hubert Pirker, Klagenfurt (Østrig),

Christa Randzio-Plath, Hamburg,

Bernhard Rapkay, Dortmund (Tyskland),

Mechtild Rothe, Bad Lippspringe (Tyskland),

Dagmar Roth-Behrendt, Berlin (Tyskland),

Paul Rübig, Wels (Østrig),

Umberto Scapagnini, Catane (Italien),

Jannis Sakellariou, München (Tyskland),

Horst Schnellhardt, Langenstein (Tyskland),

Jürgen Schröder, Dresden (Tyskland),

Martin Schulz, Würselen (Tyskland),

Renate Sommer, Herne (Tyskland),

Ulrich Stockmann, Bad Kösen (Tyskland),

Maurizio Turco, Pulsano (Italien),

Guido Viceconte, Bari (Italien),

Ralf Walter, Cochem (Tyskland),

Brigitte Wenzel-Perillo, Leipzig,

Rainer Wieland, Stuttgart,

Stefano Zappala, Latina (Italien),

og

Jürgen Zimmerling, Essen (Tyskland),

ved Rechtsanwalt H.-J. Rabe,

appellanter,

angående appel af dom afsagt den 26. februar 2002 af De Europæiske Fællesskaber Ret i Første Instans (Femte Afdeling) i sagen Rothley m.fl. mod Parlamentet (sag T-17/00, Sml. II, s. 579), hvorunder der er nedlagt påstand om ophævelse af denne dom,

de andre parter i appelsagen:

Europa-Parlamentet ved J. Schoo og H. Krück, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

Kongeriget Nederlandene ved H.G. Sevenster, som befuldmægtiget,

Den Franske Republik,

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bauer og I. Díez Parra, som befuldmægtigede,

og

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H.-P. Hartvig og U. Wölker, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (plenum),

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann (refererende dommer), C. Gulmann, J.N. Cunha Rodrigues og A. Rosas samt dommerne A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric og S. von Bahr,

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg under retsmødet den 23. september 2003,

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. november 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 3. maj 2002 har W. Rothley og 70 andre medlemmer af Europa-Parlamentet (herefter »appellanterne«) i henhold til artikel 49 i EF-statutten for Domstolen iværksat appel af dom afsagt af Retten i Første Instans den 26. februar 2002 i sagen Rothley m.fl. mod Parlamentet (sag T-17/00, Sml. II, s. 579, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten afviste den sag, de havde anlagt med påstand om annullation af Parlamentets afgørelse af 18. november 1999 om ændring af Parlamentets forretningsorden (herefter »den anfægtede retsakt«) som følge af den interinstitutionelle aftale af 25. maj 1999 mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber om de interne undersøgelser, som foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (EFT L 136, s. 15, herefter »den interinstitutionelle aftale«).

Relevante retsregler

2 Den 28. april 1999 traf Kommissionen afgørelse 1999/352/EF, EKSF, Euratom om oprettelse af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (EFT L 136, s. 20)

3 Artikel 1, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 af 25. maj 1999 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (EFT L 136, s. 1), bestemmer følgende:

»Inden for de forskellige institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved eller på grundlag af traktaterne [...], foretager [OLAF] administrative undersøgelser, der har til formål:

— at bekæmpe svig, bestikkelse og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Det Europæiske Fællesskabs interesser

— at undersøge alvorlige tilfælde i forbindelse med udøvelse af arbejdet, der kan indebære manglende opfyldelse af tjenestemænds eller de øvrige ansattes forpligtelser, der kan medføre en disciplinærsag eller i givet fald en straffesag, eller manglende opfyldelse af lignende forpligtelser hos medlemmerne af institutioner og organer, ledere af kontorer og agenturerne og de ansatte i institutioner, organer, kontorer og agenturer, der ikke er omfattet af vedtægten.«

4 Artikel 4 i forordning nr. 1073/1999 bestemmer:

»1. På de områder, der er omhandlet i artikel 1, foretager [OLAF] administrative undersøgelser [...] [i denne forordning] benævnt »interne undersøgelser«, inden for institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne.

De interne undersøgelser foretages under overholdelse af bestemmelserne i traktaterne, særlig protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter, under overholdelse af vedtægten og på de betingelser og særlige vilkår, der er fastsat i nærværende forordning og i beslutninger, som hver enkel institution, organ, kontor og agentur vedtager. Institutionerne konsulterer hinanden om den ordning, der skal fastsættes ved en sådan beslutning.

2. Forudsat at de i stk. 1 nævnte bestemmelser er opfyldt, gælder følgende:

— [OLAF] skal uden varsel og omgående have adgang til alle oplysninger, som institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne er i besiddelse af, og til disses lokaler. [OLAF] skal have beføjelse til at kontrollere institutionernes, organernes, kontorernes og agenturernes regnskaber. Kontoret skal kunne tage kopi og få udskrifter af alle dokumenter og af indholdet af enhver databærer, som institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne er i besiddelse af, og om fornødent sikre sig disse dokumenter eller oplysninger for at undgå enhver risiko for deres forsvinden.

— [OLAF] kan anmode om, at medlemmerne af institutionerne og organerne, lederne af kontorerne og agenturerne og de ansatte i institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne afgiver mundtlige oplysninger

[...]

6. Uanset bestemmelserne i traktaterne, særlig protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter og bestemmelserne i vedtægten, omfatter den beslutning, som de enkelte institutioner, organer, kontorer og agenturer træffer, jf. stk. 1, især regler om:

a) den forpligtelse, som medlemmerne af og tjenestemændene og de øvrige ansatte i institutionerne og organerne og lederne af og tjenestemændene og de øvrige ansatte i kontorerne og agenturerne har til at samarbejde med og afgive oplysninger til kontorets ansatte

b) de procedurer, som kontorets ansatte skal følge ved gennemførelsen af de interne undersøgelser, og sikringen af rettighederne for de personer, der er berørt af en intern undersøgelse.«

5 Artikel 6, stk. 6, i denne forordning bestemmer følgende:

»[...] Institutionerne og organerne sørger for, at deres medlemmer og ansatte yder den bistand til [OLAF's] ansatte, der er nødvendig for at de kan udføre deres opgaver.«

6 Samme forordnings artikel 9 lyder således:

»1. Ved afslutningen af en undersøgelse, som foretages af [OLAF], udarbejder det under direktørens myndighed en afsluttende rapport, som bl.a. indeholder oplysninger om de konstaterede forhold, i givet fald det økonomiske tab og konklusionerne af undersøgelsen, herunder henstillinger fra [OLAF's] direktør om, hvorledes undersøgelsen bør følges op.

[...]

4. Den rapport, der udarbejdes efter en intern undersøgelse, og alle relevante dokumenter vedrørende undersøgelsen sendes til den pågældende institution, det pågældende organ eller det pågældende kontor eller agentur. Institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne følger de interne undersøgelser op, især med de disciplinære eller retslige skridt, som resultaterne måtte kræve, og underretter kontorets direktør, inden for en af denne i rapportens konklusioner anført frist, om, hvordan undersøgelserne er fulgt op.«

7 Artikel 10, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1073/1999 bestemmer:

»2. Med forbehold af artikel 8, 9 og 11 fremsender [OLAF's] direktør til de retslige myndigheder i den berørte medlemsstat de oplysninger, som [OLAF] har indsamlet i forbindelse med interne undersøgelser, om forhold, der kan føre til strafferetlig forfølgning. Hvis ikke det er til skade for undersøgelsen, underretter han samtidig den berørte medlemsstat.

3. Med forbehold af artikel 8 og 9 kan [OLAF] når som helst fremsende oplysninger, som det har indhentet under interne undersøgelser, til den berørte institution, organ, kontor eller agentur.«

8 Ved interinstitutionel aftale blev Parlamentet, Rådet og Kommissionen enige om at »vedtage en fælles ordning, der omfatter de gennemførelsesforanstaltninger, der er nødvendige for at fremme en hensigtsmæssig afvikling af de interne undersøgelser, der foretages af kontoret«, og at »fastsætte en sådan ordning og omgående lade den finde anvendelse gennem vedtagelse af en intern afgørelse i overensstemmelse med den model, der er knyttet som bilag til nærværende aftale, og kun at afvige fra ordningen, såfremt særlige interne omstændigheder gør det teknisk nødvendigt«.

9 Den anfægtede retsakt godkender Parlamentets afgørelse om betingelser og nærmere vilkår for de interne undersøgelser i forbindelse med bekæmpelse af svig, bestikkelse og enhver anden ulovlig aktivitet til skade for Fællesskabets interesser (herefter »Parlamentets afgørelse om betingelser og nærmere vilkår for de interne undersøgelser«) og ændrer følgelig Parlamentets forretningsorden. Denne afgørelse, som findes i forretningsordenens bilag XI, gengiver den standardafgørelse, som er bilag til den interinstitutionelle aftale, og foretager visse tilpasninger deraf.

10 Artikel 1, stk. 2, i Parlamentets afgørelse om betingelser og nærmere vilkår for de interne undersøgelser bestemmer følgende:

»Med forbehold af de relevante bestemmelser i traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber, særligt protokollen vedrørende De Europæiske Fælles-

skabers privilegier og immuniteter og gennemførelsesbestemmelserne hertil, samarbejder medlemmerne i fuld udstrækning med [OLAF].«

11 Den nævnte afgørelses artikel 2, stk. 4 og 5, bestemmer følgende:

»Medlemmer, som får kendskab til forhold som omhandlet i stk. 1 [forhold, der lader formode, at der kunne foreligge tilfælde af svig, bestikkelse eller enhver anden form for ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabernes interesser, eller alvorlige forhold i forbindelse med udøvelsen af arbejdsmæssige aktiviteter, der kan indebære manglende opfyldelse af Fællesskabernes tjenestemænds og ansattes forpligtelser, eller de forpligtelser, der påhviler ansatte, der ikke er omfattet af vedtægten, og som bør forfølges administrativt og i givet fald strafferetligt], underretter Parlamentets formand eller, såfremt de finder det hensigtsmæssigt, [OLAF] direkte.

Denne artikel finder anvendelse uanset de fortrolighedskrav, der måtte være indeholdt i den gældende lovgivning eller Europa-Parlamentets forretningsorden.«

12 Samme afgørelses artikel 3 bestemmer, at »efter anmodning fra [OLAF's] direktør bistår Europa-Parlamentets sikkerhedskontor [OLAF's] ansatte ved den praktiske gennemførelse af undersøgelserne«.

13 Artikel 4 i Parlamentets afgørelse om betingelser og nærmere vilkår for de interne undersøgelser fastsætter, at »bestemmelserne vedrørende medlemmernes parlamentariske immunitet og ret til at nægte at vidne berøres ikke heraf«.

14 Afgørelsens artikel 5 lyder således:

> Hvis det fremgår, at et medlem [...] kan være personligt involveret, skal den pågældende underrettes hurtigt, såfremt der ikke er risiko for, at dette skader undersøgelsen. Under alle omstændigheder kan der ikke drages konklusioner, som med navns nævnelse berører et medlem [...] ved undersøgelsens afslutning, uden at den pågældende har fået mulighed for at udtale sig om de faktiske omstændigheder, som berører ham.
>
> I tilfælde, der nødvendiggør absolut hemmeligholdelse af hensyn til undersøgelsen og anvendelse af undersøgelsesmetoder, der henhører under en national retslig myndighed, kan forpligtelsen til at give medlemmet [...] lejlighed til at udtale sig, udsættes til senere i forståelse med [...] formanden [...]«

Den appellerede dom

15 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 21. januar 2000 anlagde appellanterne i henhold til artikel 230, stk. 4, EF sag med påstand om annullation af den anfægtede retsakt.

16 Ved den appellerede dom afviste Retten denne sag med den begrundelse, at appellanterne ikke kunne være individuelt berørt af den anfægtede retsakt i den betydning, der forudsættes i den nævnte bestemmelse i EF-traktaten.

17 Retten gav først en fremstilling af grundene til, at den anså den anfægtede retsakt for en almengyldig foranstaltning. Herom udtalte den i den appellerede doms præmis 61 bl.a., at

»[...] den anfægtede retsakt [har] til formål at præcisere de betingelser, på hvilke Parlamentet samarbejder med OLAF for at fremme en hensigtsmæssig afvikling af undersøgelserne i denne institution. I overensstemmelse med dette formål omhandler den Parlamentets medlemmers situation som indehavere af rettigheder og pligtsubjekter og indeholder særlige bestemmelser vedrørende dem, bl.a. for det tilfælde, at de er blevet inddraget i en undersøgelse, som foretages af OLAF, eller får kendskab til faktiske omstændigheder, der lader formode, at der kunne foreligge tilfælde af svig, bestikkelse eller enhver anden form for ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabernes interesser, eller alvorlige forhold i forbindelse med udøvelsen af arbejdsmæssige aktiviteter, der kan indebære manglende opfyldelse af forpligtelser, som kan give anledning til disciplinærforfølgning eller strafferetlig forfølgning. Den anfægtede retsakt angår uden forskel Parlamentets medlemmer ved dens ikrafttræden samt enhver anden person, som senere skal varetage samme hverv. Den finder således uden tidsmæssig begrænsning anvendelse på objektivt bestemte situationer og har retsvirkninger for persongrupper, der er defineret generelt og abstrakt«.

18 Dernæst udtalte Retten i den appellerede doms præmis 63-74:

»63 Det er imidlertid fastslået i retspraksis, at en bestemmelse i en almengyldig retsakt under visse omstændigheder kan berøre nogle af de pågældende borgere individuelt (Domstolens dom af 16.5.1991, sag C-358/89, Extramet Industrie mod Rådet, Sml. I, s. 2501, præmis 13, og af 18.5.1994, C-309/89, Codorniu mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 19). Under sådanne omstændigheder vil en fællesskabsret på én gang kunne have karakter af en generel retsakt og i forhold til visse af de pågældende borgere have karakter af en beslutning (Rettens dom af 13.12.1995, forenede sager T-481/93 og T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2941, præmis 50). Det er tilfældet, såfremt den pågældende retsakt rammer

en fysisk eller juridisk person på grund af visse egenskaber, som er særlige for den pågældende, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller denne fra alle andre (dommen i sagen Codorniu mod Rådet, præmis 20).

64 På baggrund af nævnte retspraksis må det undersøges, om der her foreligger sådanne omstændigheder, som gør det muligt at individualisere sagsøgerne på en måde svarende til den, hvorpå adressaten for en afgørelse er individualiseret.

65 I denne forbindelse bemærkes, at sagsøgerne under henvisning til deres egenskab af siddende medlemmer af Parlamentet på tidspunktet for den anfægtede retsakts udstedelse har gjort gældende, at de tilhører en begrænset personkreds, der kan identificeres med navns nævnelse. Imidlertid bemærkes, at den blotte omstændighed, at det er muligt at fastslå antallet og identiteten af de retssubjekter, som en retsakt finder anvendelse på, på ingen måde indebærer, at disse retssubjekter skal anses for at være individuelt berørt af retsakten, når denne finder anvendelse på dem på grund af en objektiv faktisk eller retlig situation, som defineres ved den pågældende retsakt (jf. f.eks. Domstolens dom af 11.7.1968, sag 6/68, Zuckerfabrick Watenstedt mod Rådet, Sml. 1965-1968, 538, org.ref.: Rec. s. 595, på s. 605 og 606, samt Domstolens kendelse af 23.11.1995, sag C-10/95 P, Asocarne mod Rådet, Sml. I, s. 4149, præmis 30, og kendelsen i sagen CNPAAP mod Rådet, præmis 34).

66 Som tidligere bemærket berører den anfægtede retsakt imidlertid kun sagsøgerne, fordi de tilhører en personkreds, der kan defineres generelt og abstrakt. Den anfægtede retsakt er ikke et udslag af, at Parlamentet har villet reagere på et særligt tilfælde, som er særegent for sagsøgerne. Disse har i øvrigt hverken henvist til eller fremlagt omstændigheder, som lader formode, at udstedelsen af den anfægtede retsakt ændrer deres retsstilling og berører dem på en særlig måde i forhold til Parlamentets øvrige medlemmer.

67 Desuden bemærkes, at den omstændighed, at sagsøgerne tilhører en af de to persongrupper, som den anfægtede retsakt er rettet til — nemlig dels samtlige Parlamentets tjenestemænd og øvrige ansatte, dels dets medlemmer — ikke er tilstrækkelig til at individualisere sagsøgerne, fordi disse to grupper defineres generelt og abstrakt. [...]

[...]

71 Derudover må det undersøges, om der i dette tilfælde kan blive tale om at anvende den retspraksis, hvorefter annullationssøgsmål til prøvelse af en generel retsakt kan antages til realitetsbehandling, såfremt en højere retsregel pålagde dens ophavsmand at tage hensyn til sagsøgernes særlige situation (jf. i denne forbindelse Domstolens dom af 17.1.1985, sag 11/82, Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 207, præmis 11-32, af 26.6.1990, sag C-152/88, Sofrimport mod Kommissionen, Sml. I, s. 2477, præmis 11, 12 og 13, og af 11.2.1999, sag C-390/95 P, Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 769, præmis 25-30, samt Rettens dom af 17.6.1998, sag T-135/96, UEMPME mod Rådet, Sml. II, s. 2335, præmis 90).

72 I den foreliggende sag har sagsøgerne reelt gjort gældende, at den anfægtede retsakt gør indgreb i deres uafhængighed samt i den immunitet, som protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter giver dem. Imidlertid omtaler denne protokol kun Parlamentets medlemmer generelt, men indeholder ingen bestemmelse, som udtrykkeligt gælder for Parlamentets interne undersøgelser. [...]«.

73 Som Retten har kunnet fremhæve i præmis 107 i kendelsen [af 2.5.2000] i sagen Rothley m.fl. mod Parlamentet [sag17/00 R, Sml. II, s. 2085], kan man ikke på forhånd udelukke den risiko, at OLAF som led i en undersøgelse udfører en handling, som gør indgreb i den immunitet, som ethvert medlem af

Parlamentet har. Imidlertid bemærkes, at såfremt en sådan omstændighed indtræder, har ethvert medlem af Parlamentet, som står over for en handling af denne art, der af ham opfattes som et klagepunkt imod ham, i så fald den retsbeskyttelse og de retsmidler til rådighed, som er indført ved traktaten.

74 Under alle omstændigheder bemærkes, at den omstændighed, at der er en sådan risiko, ikke kan give grundlag for en ændring af den ordning for retsmidler og søgsmål, der er indført ved artikel 230 EF, 234 EF og 235 EF, og som skal overdrage det til Fællesskabets retsinstanser at prøve lovligheden af institutionernes retsakter. Den kan i intet tilfælde medføre, at et annullationssøgsmål, der anlægges af en eller flere fysiske eller juridiske personer, som ikke opfylder betingelserne i artikel 230, stk. 4, EF, skal antages til realitetsbehandling (kendelserne i sagerne Asocarne mod Rådet, præmis 26, og i sagen CNPAAP mod Rådet, præmis 38).«

Appellen

19 Appellanterne har nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, at der gives dem medhold i de påstande, de nedlagde for Retten i Første Instans, subsidiært, at sagen hjemvises til Retten, og at Parlamentet tilpligtes at betale sagens omkostninger i begge instanser.

20 De har påberåbt sig to anbringender til støtte for appellen. Retten har ifølge appellanterne dels tilsidesat artikel 230, stk. 4, EF ved at afvise sagen med den begrundelse, at de ikke kunne være individuelt berørt af den anfægtede retsakt, dels tilsidesat princippet om retten til en effektiv domstolsprøvelse.

21 Parlamentet, Kongeriget Nederlandene, Rådet og Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, samt om, at appellanterne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Det første anbringende

22 Appellanternes første anbringende omfatter tre led.

23 Med dette anbringendes første led har appellanterne anført, at Retten urigtigt antog, at søgsmålet kun kunne antages til realitetsbehandling på betingelse af, at de måtte antages at være individuelt berørt af den anfægtede retsakt.

24 Ifølge appellanterne kan det nemlig udledes af præmis 67-69 i Rettens præsidents kendelse af 25. november 1999 i sagen Martinez og de Gaulle mod Parlamentet, (sag T-222/99 R, Sml. II, s. 3397), at når der er tale om en af de afgørelser fra Parlamentet, som i lighed med den anfægtede retsakt går ud over rammerne for denne institutions interne organisation og har direkte virkninger over for dennes medlemmer, kan de sidstnævnte anlægge sag, uden at det er nødvendigt at rejse det spørgsmål, om de er individuelt berørt af den pågældende retsakt.

25 Hertil bemærkes blot, at som det fremgår af selve ordlyden af artikel 230, stk. 4, EF samt af fast retspraksis, kan en fysisk eller juridisk person kun anlægge sag med påstand om annullation af en retsakt, som ikke er en beslutning, der retter sig til ham, såfremt han ikke blot er umiddelbart, men også individuelt berørt af denne retsakt (jf. bl.a. dommen i sagen Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, præmis 5), således at fortolkningen af denne bestemmelse ikke kan føre til, at der ses bort fra den sidstnævnte betingelse, som er udtrykkeligt fastsat i traktaten, uden at man derved ville overskride de beføjelser, Fællesskabets retsinstanser er tillagt ved traktaten (jf. bl.a. dom af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. I, s. 6677, præmis 44).

26 Med anbringendets andet led har appellanterne anført, at Retten gør sig skyldig i en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 66 og 67 at fastslå, at den omstændighed, at de tilhører en begrænset og lukket personkreds, som kan identificeres ved navn i deres egenskab af medlemmer af det siddende Parlament på tidspunktet for udstedelsen af den anfægtede retsakt, ikke giver grundlag for at konkludere, at de er individuelt berørt af denne i den betydning, der forudsættes i artikel 230, stk. 4, EF.

27 Herved skal det påpeges, at ifølge fast retspraksis mister en retsakt ikke sin almengyldighed og dermed sin karakter af forordning, fordi det er muligt mere eller mindre præcist at fastlægge antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som den på et givet tidspunkt finder anvendelse på, når det er ubestridt, at den anvendes på grundlag af objektive faktiske og retlige omstændigheder, som er fastlagt i akten, og som er relevante i forhold til dens formål (jf. bl.a. dom af 24.2.1987, sag 26/86, Deutz und Geldermann mod Rådet, Sml. s. 941, præmis 8, og dommen i sagen Codorniu mod Rådet, præmis 18).

28 For at disse retssubjekter kan anses for at være individuelt berørt af en sådan retsakt, kræves det, at der gøres indgreb i deres retsstilling på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som en adressat (jf. bl.a. dommen i sagen Deutz und Geldermann mod Rådet, præmis 9, og dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, præmis 36).

29 Imidlertid bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 61 udtalte, at den anfægtede retsakt generelt har til formål at præcisere de betingelser, på hvilke Parlamentet samarbejder med OLAF, og at den i overensstemmelse med dette formål omhandler Parlamentets medlemmers situation som indehavere af rettigheder og pligtsubjekter, og at den i denne henseende uden forskel angår Parlamentets medlemmer ved sin ikrafttræden samt enhver anden person, som

senere skal varetage samme hverv. Retten konkluderede med rette heraf, at den nævnte retsakt uden tidsmæssig begrænsning finder anvendelse på objektivt bestemte situationer, og at den har retsvirkninger for persongrupper, der er defineret generelt og abstrakt.

30 Det følger af det foregående i sin helhed, at ved at fastslå i den appellerede doms præmis 66 — som bl.a. skal fortolkes på baggrund af dennes præmis 61 — at den anfægtede retsakt kun berører appellanterne, fordi de tilhører en personkreds, der kan defineres generelt og abstrakt, uden at disse er berørt på en særlig måde i forhold til Parlamentets øvrige medlemmer, begik Retten ingen retlig fejl.

31 Med det tredje led i deres første anbringende har appellanterne anført, at Retten har begået en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 72-74 at fastslå, at der i dette tilfælde ikke var anledning til at anvende den retspraksis, som nævnes i dommens præmis 71, og hvorefter der kan anlægges sag til prøvelse af en generel retsakt, såfremt en højere retsregel pålægger dens ophavsmand at tage hensyn til en sagsøgers særlige situation.

32 Ifølge appellanterne er parlamentsmedlemmernes uafhængighed under udøvelsen af deres mandat, deres immunitet og den tavshedspligt, som påhviler dem i deres egenskab af medlemmer af et undersøgelsesudvalg, rettigheder, der er givet dem med forfatningsrang. Da disse rettigheder, som følger af højere retsregler, imidlertid er tilsidesat i forskellige henseender ved den anfægtede retsakt, mener appellanterne, at de må have adgang til at anfægte denne retsakts lovlighed.

33 Her må det fremhæves, at Domstolens domme, der nævnes i den appellerede doms præmis 71, og som appellanterne hævder, at Retten har tilsidesat, på ingen måde har haft til formål at rejse tvivl om den fortolkning af artikel 230, stk. 4, EF, som der henvises til i nærværende doms præmis 28.

34 Domstolen har således i præmis 5, 11 og 19 i dommen i sagen Piraiki-Patraiki m. fl. mod Kommissionen først antaget den sag, der var indbragt for den, til realitetsbehandling, efter at have henvist til denne fortolkning og efter bl.a. at have fastslået, at den omstændighed, at sagsøgerne før vedtagelsen af den omtvistede beslutning havde indgået kontrakter, der skulle gennemføres inden for de måneder, der var omfattet af denne, var en faktisk situation, der adskilte dem fra alle andre, der berøres af beslutningen, for så vidt som de helt eller delvis blev forhindret i at opfylde kontrakterne som følge af vedtagelsen af denne beslutning.

35 Ligeledes bemærkes, at efter at have fastslået, at fællesskabslovgivningen pålagde Kommissionen, i forbindelse med vedtagelsen af en omtvistet foranstaltning, at tage hensyn til varernes særlige situation på deres vej til Fællesskabet, fremhævede Domstolen i præmis 11 i dommen i sagen Sofrimport mod Kommissionen, at alene nogle importører af æbler fra Chile befandt sig i denne situation, således at de udgjorde en lukket kreds, der var tilstrækkeligt adskilt fra alle andre importører af sådanne æbler, og at denne kreds ikke kunne udvides efter ikrafttrædelsen af de anfægtede suspensionsforanstaltninger.

36 Endelig har Domstolen i præmis 28 i dommen Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen bl.a. henvist til, at den domstolsbeskyttelse, som en borger har i henhold til artikel 173, stk. 4, EF (nu artikel 230, stk. 4, EF), skal fastslås på grundlag af denne borgers særlige situation i forhold til enhver anden berørt person.

37 Imidlertid må det i denne forbindelse nødvendigvis fastslås, navnlig på baggrund af betragtningerne i nærværende doms præmis 29 og 30, at appellanterne ikke, heller ikke med hensyn til de rettigheder og pligter, der karakteriserer deres status, og som de påberåber sig, befinder sig i en særlig situation, som gør det muligt at adskille dem fra andre personer, der berøres af den anfægtede retsakt, da denne kun tager sigte på dem og berører dem på grund af deres tilhørsforhold til en generelt og abstrakt defineret personkreds, nemlig de nuværende eller fremtidige

medlemmer af Parlamentet. I modsætning til, hvad disse appellanter ligeledes har anført, og således som Retten korrekt udtalte i den appellerede doms præmis 67, afsvækkes dette resultat på ingen måde af, at den anfægtede retsakt i dette tilfælde også finder anvendelse på andre generelt og abstrakt definerede persongrupper som f.eks. Parlamentets tjenestemænd og øvrige ansatte.

38 Det følger heraf, at Retten ikke gjorde sig skyldig i en retlig fejl ved at udtale, at der i dette tilfælde ikke var anledning til at anvende den i den appellerede doms præmis 71 nævnte retspraksis.

39 Det første anbringende må forkastes, da ingen af dets tre led kan lægges til grund.

Det andet anbringende

Appellanternes argumenter

40 Med det andet anbringende har appellanterne anført, at Retten ved at afvise deres søgsmål har tilsidesat princippet om ret til en effektiv domstolsbeskyttelse. Navnlig antog Retten urigtigt i den appellerede doms præmis 73, at såfremt en af OLAF's handlinger gør indgreb i et parlamentsmedlems individuelle immunitet, har dette medlem den domstolsbeskyttelse og de retsmidler til rådighed, som er indført ved traktaten.

41 De har i denne forbindelse for det første gjort gældende, at parlamentsmedlemmernes forpligtelser til at underrette OLAF og samarbejde med OLAF, samt forpligtelsen til at tåle OLAF's indgriben, forpligtelser ifølge den anfægtede retsakt, påhviler dem direkte, uden at der kræves en gennemførelsesretsakt, der kan gøres til genstand for et søgsmål.

42 For det andet har de anført, at OLAF's undersøgelsesbeføjelser udøves direkte i henhold til artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999, uden at der kræves udstedelse af retsakter, der kan gøres til genstand for et søgsmål. OLAF's fremsendelse af undersøgelsesresultater sker ligeledes direkte i henhold til artikel 9 og 10 i forordning nr. 1073/1999, uden at der er nogen mulighed for at anlægge sag. Da OLAF desuden er helt uafhængig af Kommissionen, kan denne ifølge appellanterne ikke udstede en retsakt om kontorets virksomhed, som kan være genstand for et annullationssøgsmål.

43 For det tredje kan eventuelle mangler ved de foranstaltninger, som OLAF træffer, ifølge appellanterne heller ikke senere anfægtes under en national rettergang i forlængelse af en undersøgelse foretaget af dette kontor, da de nationale dømmende myndigheder ikke har nogen kompetence til at prøve sådanne foranstaltninger, selv ved prøvelsen af beslutninger truffet af nationale myndigheder. I øvrigt har de sidstnævnte ikke kompetence til at udstede retsakter vedrørende OLAF's virksomhed og skal heller ikke træffe foranstaltninger i henhold til fællesskabsretsregler vedrørende denne virksomhed.

44 Ifølge appellanterne skulle den omstændighed, at de således ikke har nogen mulighed for at gøre gældende, at den anfægtede retsakt er ugyldig, enten i form af et incidensspørgsmål for Fællesskabets retsinstanser i henhold til artikel 241 EF eller for de nationale domstole ved at foranledige disse til at spørge Domstolen herom i form af præjudicielle spørgsmål, have foranlediget Retten til at fastslå, at deres søgsmål kunne antages til realitetsbehandling. Herved ville Retten ifølge

appellanterne ikke, i modsætning til, hvad der udtales i den appellerede doms præmis 74, have ændret den ordning for retsmidler, der er fastsat ved traktaten, men blot korrekt have fortolket artikel 230, stk. 4, EF på baggrund af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse (jf. dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, præmis 40 og 44).

45 Nærmere bestemt har appellanterne anført, at Retten for at tage hensyn til de krav, der følger af dette princip, skulle have udvidet den nuværende fortolkning af betingelsen i artikel 230, stk. 4, EF og antaget, at en person er individuelt berørt af en generel fællesskabsforanstaltning, enten når denne foranstaltning på grund af hans situation skader eller kan skade hans interesser væsentligt, eller når denne foranstaltning ubestrideligt og aktuelt berører ham ved at begrænse hans rettigheder eller ved at pålægge ham forpligtelser.

Domstolens bemærkninger

46 Indledningsvis bemærkes, at der dels ved artikel 230 EF og artikel 241 EF, dels ved artikel 234 EF er oprettet et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, som skal sikre kontrollen med lovligheden af institutionernes retsakter, idet kompetencen til at udøve denne kontrol er tillagt Fællesskabets retsinstanser. Fysiske eller juridiske personer, der på grund af betingelserne i artikel 230, stk. 4, EF for at antage en sag til realitetsbehandling ikke kan anfægte almengyldige fællesskabsretsakter direkte, har inden for rammerne af dette system efter omstændighederne mulighed for at gøre gældende, at sådanne retsakter er ugyldige, enten for Fællesskabets retsinstanser i form af en indsigelse i medfør af artikel 241 EF eller for de nationale retter, og at få disse, som ikke er beføjet til selv at fastslå ugyldigheden af sådanne retsakter, til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål herom (dommen i sagen Union Pequeños Agricultores mod Rådet, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

47 Som påpeget i nærværende doms præmis 25, har Domstolen ligeledes fastslået, at ifølge den ordning for legalitetskontrol, som er oprettet ved traktaten, kan en fysisk eller juridisk person kun anlægge en sag til prøvelse af en forordning, såfremt den ikke alene berører ham umiddelbart, men også individuelt. Selv om denne betingelse skal fortolkes i lyset af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse under hensyntagen til de forskellige omstændigheder, som kan individualisere en sagsøger, kan en sådan fortolkning ikke føre til, at der ses bort fra den omhandlede betingelse, som er udtrykkeligt fastsat i traktaten, uden at man derved ville overskride de beføjelser, Fællesskabets retsinstanser er tillagt ved traktaten (dommen i sagen Union Pequeños Agricultores mod Rådet, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

48 Med hensyn til det foreliggende tilfælde bemærkes, at der intet grundlag er for at antage, at appellanterne skulle være uden effektiv domstolsbeskyttelse, hvis de ikke får adgang til at anlægge sag ved Fællesskabets retsinstanser med påstand om annullation af den anfægtede retsakt.

49 For det første bemærkes, som Parlamentet og Kommissionen samt generaladvokaten i punkt 56 i sit forslag til afgørelse har gjort gældende, at den anfægtede retsakts bestemmelser om samarbejdet med OLAF eller om underretning af dette kontor, uanset hvad der er deres nøjagtige rækkevidde, har til formål at pålægge Parlamentets medlemmer forpligtelser, således at det i første række er medlemmerne, som det påhviler i hvert enkelt særligt tilfælde enten at opfylde disse forpligtelser eller ikke at påtage sig dem, hvis de er overbevist om, at de har ret til at gøre dette uden at tilsidesætte fællesskabsretten. Såfremt et af Parlamentets medlemmer i et konkret tilfælde indtager den sidstnævnte holdning, kan de eventuelle senere foranstaltninger, som Parlamentet træffer med hensyn til

dette medlem, og som indeholder et klagepunkt mod dette, i princippet være genstand for domstolsprøvelse.

50 For det andet bemærkes med hensyn til de forskellige foranstaltninger, som OLAF kan blive foranlediget til at træffe under udøvelsen af sine undersøgelsesbeføjelser, at der, i modsætning til hvad appellanterne hævder, ikke er noget grundlag for at antage, at når sådanne foranstaltninger navnlig berører det ene eller det andet medlem af Parlamentet, er de sidstnævnte uden nogen effektiv domstolsbeskyttelse mod sådanne foranstaltninger. Herved bemærkes, at det fremgår, at det under denne sag hverken er muligt eller nødvendigt at undersøge alle de hypotetiske tilfælde, der kan foreligge. Imidlertid skal det påpeges, som generaladvokaten med rette har fremhævet i punkt 62 i sit forslag til afgørelse, at de bestemmelser, der fastlægger Fællesskabets retsinstansers kompetence, hvad enten der er tale om direkte søgsmål ved disse eller forelæggelse for Domstolen i form af en anmodning om præjudiciel afgørelse på en national rets initiativ, bl.a. skal fortolkes på baggrund af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse (dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, præmis 41, 42 og 44).

51 Under alle omstændigheder kan det forhold, at en sådan domstolsprøvelse sker efterfølgende, ikke rejse tvivl om Rettens konstateringer i den appellerede doms præmis 73 og 74. Som Retten nemlig fastslog, kan risikoen for, at OLAF som led i en undersøgelse udfører en handling, der gør indgreb i den immunitet, som ethvert medlem af Parlamentet har, ikke give grundlag for en ændring af den ordning for retsmidler og søgsmål, der er indført ved traktaten, og som skal overdrage det til Fællesskabets retsinstanser at prøve lovligheden af institutionernes retsakter.

52 Det følger af de foregående betragtninger i deres helhed, at Retten, uden at tilsidesætte princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse, kunne afvise sagen med den begrundelse, at appellanterne ikke var individuelt berørt af den anfægtede retsakt som omhandlet i artikel 230, stk. 4, EF.

53 Det følger heraf, at det andet anbringende ikke kan lægges til grund.

54 Da der ikke kan gives appellanterne medhold i de to anbringender, de har anført til støtte for appellen, må appellen forkastes i det hele.

Sagens omkostninger

55 Procesreglementets artikel 122, stk. 1, bestemmer, at såfremt der ikke gives appellanten medhold, træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger. I henhold til samme reglements artikel 69, stk. 2, som finder anvendelse i appelsager i henhold til dettes artikel 118, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Ifølge artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.

56 Da appellen forkastes, pålægges det appellanterne at bære deres egne omkostninger og at betale Parlamentets omkostninger i overensstemmelse med sidstnævntes påstand herom. Det bestemmes i øvrigt, at Kongeriget Nederlandene, Rådet og Kommissionen bærer deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (plenum)

1) **Appellen forkastes.**

2) **Appellanterne bærer deres egne omkostninger og betaler Europa-Parlamentets omkostninger i forbindelse med appelsagen.**

3) **Kongeriget Nederlandene, Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer deres egne omkostninger.**

Skouris Jann Gulmann

Cunha Rodrigues Rosas La Pergola

Puissochet Schintgen Macken

Colneric von Bahr

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. marts 2004.

R. Grass V. Skouris

Justitssekretær Præsident