ARREST VAN HET HOF (Voltallige zitting)
30 maart 2004 *

In zaak C-167/02 P,

Willi Rothley, wonende te Rockenhausen (Duitsland),

Marco Pannella, wonende te Rome (Italië),

Marco Cappato, wonende te Milaan (Italië),

Gianfranco Dell'Alba, wonende te Rome,

Benedetto Della Vedova, wonende te Milaan,

Olivier Dupuis, wonende te Rome,

Klaus-Heiner Lehne, wonende te Düsseldorf (Duitsland),

Johannes Voggenhuber, wonende te Wenen (Oostenrijk),

* Procestaal: Duits.

Christian von Boetticher, wonende te Pinneberg (Duitsland),

Emma Bonino, wonende te Rome,

Elmar Brok, wonende te Bielefeld (Duitsland),

Renato Brunetta, wonende te Rome,

Udo Bullmann, wonende te Gießen (Duitsland),

Michl Ebner, wonende te Bolzano (Italië),

Raina A. Mercedes Echerer, wonende te Wenen,

Markus Ferber, wonende te Bobingen (Duitsland),

Francesco Fiori, wonende te Voghera (Italië),

Evelyne Gebhardt, wonende te Mulfingen (Duitsland),

Norbert Glante, wonende te Werder/Havel (Duitsland),

Alfred Gomolka, wonende te Greifswald (Duitsland),

Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf, wonende te Spenge (Duitsland),

Lissy Gröner, wonende te Neustadt (Duitsland),

Ruth Hieronymi, wonende te Bonn (Duitsland),

Magdalene Hoff, wonende te Hagen (Duitsland),

Georg Jarzembowski, wonende te Hamburg (Duitsland),

Karin Jöns, wonende te Bremen (Duitsland),

Karin Junker, wonende te Düsseldorf,

Othmar Karas, wonende te Wenen,

Margot Keßler, wonende te Kehmstedt (Duitsland),

Heinz Kindermann, wonende te Strasburg (Duitsland),

Karsten Knolle, wonende te Quedlinburg (Duitsland),

Dieter-Lebrecht Koch, wonende te Weimar (Duitsland),

Christoph Konrad, wonende te Bochum (Duitsland),

Constanze Krehl, wonende te Leipzig (Duitsland),

Wilfried Kuckelkorn, wonende te Bergheim (Duitsland),

Helmut Kuhne, wonende te Soest (Duitsland),

Bernd Lange, wonende te Hannover (Duitsland),

Kurt Lechner, wonende te Kaiserslautern (Duitsland),

Jo Leinen, wonende te Saarbrücken (Duitsland),

Rolf Linkohr, wonende te Stuttgart (Duitsland),

Giorgio Lisi, wonende te Rimini (Italië),

Erika Mann, wonende te Bad Gandersheim (Duitsland),

Thomas Mann, wonende te Schwalbach/Taunus (Duitsland),

Mario Mauro, wonende te Milaan,

Hans-Peter Mayer, wonende te Vechta (Duitsland),

Winfried Menrad, wonende te Schwäbisch Hall (Duitsland),

Peter-Michael Mombaur, wonende te Düsseldorf,

Rosemarie Müller, wonende te Nieder-Olm (Duitsland),

Hartmut Nassauer, wonende te Wolfhagen (Duitsland),

Giuseppe Nistico, wonende te Rome,

Willi Piecyk, wonende te Reinfeld (Duitsland),

Hubert Pirker, wonende te Klagenfurt (Oostenrijk),

Christa Randzio-Plath, wonende te Hamburg,

Bernhard Rapkay, wonende te Dortmund (Duitsland),

Mechtild Rothe, wonende te Bad Lippspringe (Duitsland),

Dagmar Roth-Behrendt, wonende te Berlijn (Duitsland),

Paul Rübig, wonende te Wels (Oostenrijk),

Umberto Scapagnini, wonende te Catania (Italië),

Jannis Sakellariou, wonende te München (Duitsland),

Horst Schnellhardt, wonende te Langenstein (Duitsland),

Jürgen Schröder, wonende te Dresden (Duitsland),

Martin Schulz, wonende te Würselen (Duitsland),

Renate Sommer, wonende te Herne (Duitsland),

Ulrich Stockmann, wonende te Bad Kösen (Duitsland),

Maurizio Turco, wonende te Pulsano (Italië),

Guido Viceconte, wonende te Bari (Italië),

Ralf Walter, wonende te Kochem (Duitsland),

Brigitte Wenzel-Perillo, wonende te Leipzig,

Rainer Wieland, wonende te Stuttgart,

Stefano Zappala, wonende te Latina (Italië),

en

Jürgen Zimmerling, wonende te Essen (Duitsland),

allen vertegenwoordigd door H.-J. Rabe, Rechtsanwalt,

rekwiranten,

betreffende hogere voorziening tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (Vijfde kamer) van 26 februari 2002, Rothley e.a./Parlement (T-17/00, Jurispr. blz. II-579), strekkende tot vernietiging van dit arrest,

andere partijen bij de procedure:

Europees Parlement, vertegenwoordigd door J. Schoo en H. Krück als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerder in eerste aanleg,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster als gemachtigde,

Franse Republiek,

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Bauer en I. Díez Parra als gemachtigden,

en

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door H.-P. Hartvig en U. Wölker als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënten in eerste aanleg,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Voltallige zitting),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann (rapporteur), C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues en A. Rosas, kamerpresidenten, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric en S. von Bahr, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs,
griffier: M.-F. Contet, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 23 september 2003,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 november 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 3 mei 2002, hebben Rothley en 70 andere leden van het Europees Parlement (hierna: „rekwiranten") krachtens artikel 49 van 's Hofs Statuut-EG hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 26 februari 2002, Rothley e.a./ Parlement (T-17/00, Jurispr. blz. II-579; hierna: „bestreden arrest"), waarbij niet-ontvankelijk is verklaard hun beroep tot nietigverklaring van het besluit van het Parlement van 18 november 1999 inzake wijziging van zijn Reglement (hierna: „bestreden handeling"), dat is vastgesteld als gevolg van de sluiting tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen van het interinstitutioneel akkoord van 25 mei 1999 betreffende de interne onderzoeken verricht door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) (PB L 136, blz. 15; hierna: „interinstitutioneel akkoord").

Toepasselijke bepalingen

2 Op 28 april 1999 heeft de Commissie besluit 1999/352/EG, EGKS, Euratom houdende oprichting van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) (PB L 136, blz. 20) vastgesteld.

3 Artikel 1, lid 3, van verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) (PB L 136, blz. 1), bepaalt:

„Binnen de instellingen, organen en instanties, opgericht bij de Verdragen of op basis daarvan [...] verricht het [OLAF] administratieve onderzoeken met het oog op:

— het bestrijden van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de Europese Gemeenschap worden geschaad;

— het daartoe opsporen van ernstige feiten in verband met de uitoefening van werkzaamheden in dienstverband die onverenigbaar kunnen zijn met de plichten van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen en aanleiding kunnen geven tot disciplinaire en, in voorkomend geval, strafrechtelijke sancties, dan wel onverenigbaar kunnen zijn met de analoge verplichtingen van de leden van instellingen, organen en instanties, de hoofden van instanties of personeelsleden van instellingen, organen en instanties die niet vallen onder het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen, hierna ‚Statuut' genoemd."

4 Artikel 4 van verordening nr. 1073/1999 bepaalt:

„1. Het [OLAF] verricht binnen de instellingen, organen en instanties op de in artikel 1 genoemde terreinen, administratieve onderzoeken, [in deze verordening] ‚interne onderzoeken' genoemd.

Deze interne onderzoeken worden verricht met eerbiediging van de Verdragen, en met name het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen, en het Statuut en onder de voorwaarden en volgens de nadere regelingen die zijn vastgesteld in deze verordening en in het besluit dat elke instelling, orgaan en instantie aanneemt. De instellingen plegen onderling overleg over de bij dat besluit vast te stellen regeling.

2. Onverminderd lid 1:

— heeft het [OLAF] toegang tot alle gegevens die in het bezit zijn van de instellingen, organen en instanties, alsmede tot hun gebouwen. Het [OLAF] is bevoegd om de boekhouding van de instellingen, organen en instanties te controleren. Het [OLAF] kan alle documenten en de inhoud van alle geautomatiseerde bestanden die deze instellingen, organen en instanties in hun bezit hebben, kopiëren of daarvan uittreksels verkrijgen en kan, zo nodig, deze documenten of gegevens veilig stellen teneinde elk risico van verdwijning uit te schakelen;

— kan het [OLAF] de leden van de instellingen en organen, de hoofden van instanties en personeelsleden van de instellingen, organen en instanties om mondelinge informatie verzoeken.

[...]

6. Onverminderd de Verdragen, en met name het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen, en het Statuut bevat het besluit dat elke instelling, orgaan of instantie overeenkomstig lid 1 van dit artikel vaststelt met name regels betreffende:

a) de verplichting voor de leden, ambtenaren en personeelsleden van de instellingen en organen en voor de hoofden, ambtenaren en personeelsleden van de instanties om aan de personeelsleden van het [OLAF] hun medewerking te verlenen en inlichtingen te verstrekken;

b) de door de personeelsleden van het [OLAF] bij het verrichten van interne onderzoeken in acht te nemen procedures en de waarborgen inzake de rechten van personen die in een intern onderzoek betrokken zijn."

5 Artikel 6, lid 6, van deze verordening luidt:

„[...] De instellingen en organen zien erop toe dat hun leden en hun personeel [...] de personeelsleden van het [OLAF] de voor de uitvoering van hun opdracht noodzakelijke bijstand verlenen."

6 Artikel 9 van dezelfde verordening bepaalt:

„1. Na afloop van een door het [OLAF] uitgevoerd onderzoek stelt het [OLAF] onder het gezag van de directeur een verslag op; dit bevat met name de geconstateerde feiten, in voorkomend geval het financiële nadeel, en de conclusies van het onderzoek met inbegrip van de aanbevelingen van de directeur van het [OLAF] voor het aan het onderzoek te geven gevolg.

[...]

4. Het na afloop van een intern onderzoek opgestelde verslag en alle dienstige daarmee verband houdende documenten worden aan de betrokken instellingen, organen of instanties toegezonden. De instellingen, organen en instanties geven aan de interne onderzoeken het gevolg dat de resultaten ervan vragen, inzonderheid op disciplinair en gerechtelijk vlak, en stellen de directeur van het [OLAF] binnen de door hem in de conclusies van zijn verslag vastgestelde termijn in kennis van het gevolg dat aan de onderzoeken is gegeven."

7 Artikel 10, leden 2 en 3, van verordening nr. 1073/1999 luidt:

„2. Onverminderd de artikelen 8, 9 en 11 van deze verordening deelt de directeur van het [OLAF] in het kader van interne onderzoeken verkregen informatie over strafrechtelijk vervolgbare feiten mede aan de gerechtelijke instanties van de betrokken lidstaat. Tenzij het onderzoek anders vereist, deelt hij deze informatie tegelijk mede aan de betrokken lidstaat.

3. Onverminderd de artikelen 8 en 9 van deze verordening kan het [OLAF] in het kader van interne onderzoeken verkregen informatie te allen tijde aan de betrokken instelling, orgaan of instantie meedelen."

8 Met het interinstitutioneel akkoord komen het Parlement, de Raad en de Commissie overeen „een gemeenschappelijke regeling vast te stellen houdende uitvoeringsmaatregelen die nodig zijn ter vergemakkelijking van het goede verloop van de onderzoeken die het [OLAF] bij hen instelt" en „[e]en dergelijke regeling op te stellen en door vaststelling van een intern besluit overeenkomstig het aan dit akkoord gehechte model onverwijld toepasselijk te maken en daarvan slechts af te wijken wanneer bijzondere vereisten die hun eigen zijn zulks technisch noodzakelijk maken".

9 Bij de bestreden handeling is het besluit van het Parlement goedgekeurd betreffende de voorwaarden voor en de wijze van uitvoering van interne onderzoeken op het gebied van de bestrijding van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit die schadelijk is voor de belangen van de Gemeenschappen (hierna: „besluit van het Parlement betreffende de voorwaarden voor en de wijze van uitvoering van interne onderzoeken") en wordt bijgevolg het Reglement van het Parlement gewijzigd. In dit besluit, dat bijlage XI bij dat reglement vormt, wordt het aan het interinstitutioneel akkoord gehechte modelbesluit, met een aantal aanpassingen, overgenomen.

10 Artikel 1, tweede alinea, van het besluit van het Parlement betreffende de voorwaarden voor en de wijze van uitvoering van interne onderzoeken bepaalt:

„Onverminderd de ter zake dienende bepalingen van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen, met name het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, alsmede de ter uitvoering daarvan aangenomen teksten, werken de leden ten volle met het [OLAF] samen."

11 Artikel 2, vierde en vijfde alinea, van dit besluit luidt:

„De afgevaardigden die kennis krijgen van de in de eerste alinea bedoelde feiten [dat wil zeggen, feiten welke het bestaan doen vermoeden van mogelijke gevallen van fraude, corruptie of van enige andere onwettige activiteit waardoor de belangen van de Gemeenschappen worden geschaad, of van ernstige feiten in verband met de uitoefening van werkzaamheden in dienstverband die kunnen worden aangemerkt als een niet-nakoming van de verplichtingen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen, of personeelsleden die niet aan het Statuut onderworpen zijn, die aanleiding tot tuchtrechtelijke en, eventueel, strafrechtelijke vervolgingen kan geven] stellen de voorzitter van het Europees Parlement of, indien zij zulks nuttig achten, het [OLAF] daarvan rechtstreeks in kennis.

Dit artikel is van toepassing, onverlet de vereisten van vertrouwelijkheid die zijn vastgelegd in de wet of in het Reglement van het Europees Parlement."

12 Artikel 3 van hetzelfde besluit bepaalt: „Op verzoek van de directeur van het [OLAF] worden de personeelsleden van het [OLAF] bij de feitelijke uitvoering van de onderzoeken bijgestaan door het Beveiligingsbureau van het Europees Parlement."

13 Artikel 4 van het besluit van het Parlement betreffende de voorwaarden voor en de wijze van uitvoering van interne onderzoeken bepaalt: „De regels betreffende de parlementaire immuniteit en het recht van de afgevaardigde om niet te getuigen blijven onverlet."

14 Artikel 5 van dit besluit luidt als volgt:

„Wanneer de mogelijkheid van persoonlijke betrokkenheid van een afgevaardigde [...] is gebleken, moet de betrokkene, wanneer zulks geen nadeel voor het onderzoek dreigt op te leveren, spoedig worden ingelicht. In geen geval kunnen na afloop van het onderzoek conclusies worden getrokken waarin een afgevaardigde [...] met name wordt genoemd zonder dat de betrokkene in de gelegenheid is gesteld zich over alle hem of haar betreffende feiten uit te spreken.

In gevallen waarin met het oog op het onderzoek absolute geheimhouding is vereist of waarin gebruik moet worden gemaakt van opsporingsmiddelen die tot de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instantie behoren, kan de verplichting om de afgevaardigde [...] de gelegenheid te geven zich uit te spreken in overeenstemming met de voorzitter [...] worden opgeschort."

Het bestreden arrest

15 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 21 januari 2000, hebben rekwiranten krachtens artikel 230, vierde alinea, EG beroep tot nietigverklaring van de bestreden handeling ingesteld.

16 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht dit beroep niet-ontvankelijk verklaard op grond dat rekwiranten door de bestreden handeling niet individueel worden geraakt in de zin van die bepaling van het EG-Verdrag.

17 In de eerste plaats heeft het Gerecht uiteengezet om welke redenen het van oordeel is dat de bestreden handeling een maatregel van algemene strekking vormt. Dienaangaande heeft het in punt 61 van het bestreden arrest met name vastgesteld:

„[D]e bestreden handeling [heeft] in het algemeen tot doel te bepalen onder welke voorwaarden het Parlement met het OLAF samenwerkt om het goede verloop van de onderzoeken binnen deze instelling te bevorderen. Overeenkomstig dit doel worden de leden van het Parlement in de bestreden handeling beschouwd als dragers van rechten en verplichtingen en geldt ten aanzien van hen een bijzondere regeling ingeval zij met name betrokken zouden worden bij een door het OLAF verricht onderzoek of kennis zouden krijgen van feiten die het bestaan doen vermoeden van mogelijke gevallen van fraude, corruptie of enige andere onwettige activiteit waardoor de belangen van de Gemeenschappen worden geschaad, of van ernstige feiten in verband met de uitoefening van werkzaamheden in dienstverband die kunnen worden aangemerkt als een niet-nakoming van verplichtingen welke aanleiding kan geven tot tuchtrechtelijke of strafrechtelijke vervolging. De bestreden handeling is zonder onderscheid bedoeld voor de leden die bij de inwerkingtreding ervan zitting hebben in het Parlement, en voor ieder ander persoon die later dezelfde functie zal uitoefenen. Aldus geldt zij zonder beperking in de tijd, voor objectief bepaalde situaties, en heeft zij rechtsgevolgen ten aanzien van op algemene en abstracte wijze aangeduide categorieën van personen."

18 In de tweede plaats heeft het Gerecht in de punten 63 tot en met 74 van het bestreden arrest geoordeeld als volgt:

„63 In de rechtspraak is evenwel gepreciseerd dat in bepaalde omstandigheden een bepaling van een handeling van algemene strekking een aantal van de betrokken particulieren individueel kan raken (arresten Hof van 16 mei 1991, Extramet Industrie/Raad, C-358/89, Jurispr. blz. I-2501, punt 13, en 18 mei 1994, Codorníu/Raad, C-309/89, Jurispr. blz. I-1853, punt 19). In een dergelijk geval kan een gemeenschapshandeling zowel een normatief karakter hebben als, ten aanzien van een aantal betrokken particulieren, het karakter van een beschikking (arrest Gerecht van 13 december 1995, Exporteurs in Levende Varkens e.a./Commissie, T-481/93 en T-484/93, Jurispr.

blz. II-2941, punt 50). Dat is het geval indien de betrokken handeling een natuurlijke of rechtspersoon raakt uit hoofde van bepaalde hoedanigheden die hem eigen zijn of van een feitelijke situatie welke hem ten opzichte van ieder ander karakteriseert (arrest Codorníu/Raad, reeds aangehaald, punt 20).

64 Gelet op deze rechtspraak dient te worden nagegaan, of deze omstandigheden in casu aanwezig zijn en of verzoekers op grond daarvan op analoge wijze kunnen worden geïndividualiseerd als het geval is met de adressaat van een beschikking.

65 Dienaangaande hebben verzoekers aangevoerd dat zij als leden van het Parlement zitting hadden toen de bestreden handeling werd vastgesteld en dat zij in die hoedanigheid behoren tot een beperkte groep van bij name identificeerbare personen. De enkele omstandigheid dat het aantal en de identiteit van de rechtssubjecten op wie een maatregel van toepassing is, kan worden vastgesteld, betekent echter niet dat deze subjecten moeten worden geacht individueel door de maatregel te zijn geraakt, indien deze op hen van toepassing is wegens een in de betrokken handeling omschreven objectieve feitelijke of rechtstoestand (zie bijvoorbeeld arrest Hof van 11 juli 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Raad, 6/68, Jurispr. blz. 595, op blz. 605 en 606, alsmede beschikkingen Hof van 23 november 1995, Asocarne/Raad, C-10/95 P, Jurispr. blz. I-4149, punt 30, en [24 april 1996,] CNPAAP/Raad, [C-87/95 P, Jurispr. blz. I-2003], punt 34).

66 Zoals hierboven is uiteengezet, raakt de bestreden handeling verzoekers echter alleen voorzover zij behoren tot een op algemene en abstracte wijze omschreven categorie van personen. Met de bestreden handeling had het Parlement niet de bedoeling te reageren op een bijzondere toestand die eigen is aan verzoekers. Verzoekers hebben trouwens niet betoogd of elementen aangebracht ten betoge dat de vaststelling van de bestreden handeling hun rechtssituatie wijzigt en hen ten opzichte van de andere leden van het Parlement op bijzondere wijze raakt.

67 Zo is ook de omstandigheid dat zij behoren tot een van de twee categorieën van personen tot wie de bestreden handeling zich richt — namelijk alle al dan niet statutaire personeelsleden van het Parlement alsmede de leden van het Parlement — ontoereikend om verzoekers te individualiseren, aangezien deze twee categorieën algemeen en abstract zijn omschreven. [...]

[...]

71 Voor het overige moet worden onderzocht of in casu de rechtspraak geldt, dat beroepen tot nietigverklaring van een handeling met normatief karakter ontvankelijk zijn wanneer een hogere rechtsregel de auteur van de handeling verplichtte rekening te houden met de bijzondere situatie van de verzoekers (zie in die zin arresten Hof van 17 januari 1985, Piraiki-Patraiki e.a./Commissie, 11/82, Jurispr. blz. 207, punten 11-32; 26 juni 1990, Sofrimport/Commissie, C-152/88, Jurispr. blz. I-2477, punten 11-13; 11 februari 1999, Antillean Rice Mills e.a./Commissie, C-390/95 P, Jurispr. blz. I-769, punten 25-30, en arrest Gerecht van 17 juni 1998, CNPAAP/Raad, T-135/96, Jurispr. blz. II-2335, punt 90).

72 In casu hebben verzoekers ten gronde betoogd, dat de bestreden handeling afbreuk doet aan hun onafhankelijkheid alsmede aan de hun bij voormeld Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen verleende immuniteit. Dit Protocol geldt voor de leden van het Parlement echter enkel in algemene zin en bevat geen enkele bepaling die uitdrukkelijk de interne onderzoeken in het Parlement regelt. [...]

73 Zoals de kortgedingrechter in punt 107 van [de] beschikking [van 2 mei 2000,] Rothley e.a./Parlement [T-17/00 R, Jurispr. blz. II-2085], heeft opgemerkt, kan a priori het risico niet worden uitgesloten dat het OLAF in het kader van een onderzoek een handeling verricht waarmee inbreuk wordt

gemaakt op de immuniteit die elk lid van het Parlement toekomt. Gesteld dat een dergelijke omstandigheid zich voordoet, beschikt elk lid van het Parlement tegenover een handeling van die aard waardoor hij zich bezwaard acht, evenwel over de rechtsbescherming en de beroepsmogelijkheden die bij het Verdrag zijn verleend.

74 Het bestaan van een dergelijk risico kan hoe dan ook geen wijziging rechtvaardigen van het in de artikelen 230 EG, 234 EG en 235 EG neergelegde stelsel van beroepsmogelijkheden en procedures waarbij de wettigheidstoetsing van de handelingen van de instellingen aan de gemeenschapsrechter is opgedragen. In geen geval kan het bestaan van een dergelijk risico grond opleveren om een beroep tot nietigverklaring dat is ingesteld door natuurlijke of rechtspersonen die niet aan de bij artikel 230, vierde alinea, EG gestelde voorwaarden voldoen, ontvankelijk te verklaren (beschikkingen Asocarne/Raad, reeds aangehaald, punt 26, en CNPAAP/Raad, reeds aangehaald, punt 38)."

De hogere voorziening

19 Rekwiranten verzoeken het Hof, het bestreden arrest te vernietigen, hun vordering in eerste aanleg toe te wijzen of, anders, de zaak naar het Gerecht te verwijzen en het Parlement te verwijzen in de kosten van de twee procedures.

20 Tot staving van hun hogere voorziening voeren zij twee middelen aan: het Gerecht heeft artikel 230, vierde alinea, EG niet in acht genomen door hun beroep niet-ontvankelijk te verklaren op grond dat zij door de bestreden handeling niet individueel zijn geraakt, en het heeft tevens het recht op een doeltreffende voorziening in rechte geschonden.

21 Het Parlement, het Koninkrijk der Nederlanden, de Raad en de Commissie verzoeken het Hof, de hogere voorziening af te wijzen en rekwiranten te verwijzen in de kosten.

Het eerste middel

22 Het eerste middel van rekwiranten bestaat uit drie onderdelen.

23 Met het eerste onderdeel van dit middel betogen rekwiranten dat het Gerecht ten onrechte heeft aangenomen dat de ontvankelijkheid van hun beroep afhankelijk was van de voorwaarde dat zij door de bestreden handeling individueel worden geraakt.

24 Volgens hen volgt immers uit de punten 67 tot en met 69 van de beschikking van de president van het Gerecht van 25 november 1999, Martinez en de Gaulle/Parlement (T-222/99 R, Jurispr. blz. II-3397), dat ten aanzien van een besluit van het Parlement dat, zoals de bestreden handeling, het strikte kader van de interne organisatie van deze instelling te buiten gaat en rechtsgevolgen heeft voor de leden daarvan, deze laatsten in rechte kunnen optreden zonder dat zij zich hoeven af te vragen of zij door de betrokken handeling individueel worden geraakt.

25 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat, zoals uit de bewoordingen van artikel 230, vierde alinea, EG en uit vaste rechtspraak blijkt, een natuurlijke of rechtspersoon enkel beroep tot nietigverklaring kan instellen tegen een handeling die niet een tot hem gerichte beschikking is, indien hij door deze handeling niet alleen rechtstreeks, maar ook individueel wordt geraakt (zie met name arrest Piraiki-Patraiki e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 5), zodat de uitlegging van deze bepaling een dergelijke voorwaarde, die uitdrukkelijk door het Verdrag wordt gesteld, niet tot een dode letter mag maken omdat anders de grenzen van de door het Verdrag aan de communautaire rechter verleende bevoegdheden zouden worden overschreden (zie met name arrest van 25 juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Raad, C-50/00 P, Jurispr. blz. I-6677, punt 44).

26 Met het tweede onderdeel van hun middel betogen rekwiranten dat het Gerecht blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting waar het in de punten 66 en 67 van het bestreden arrest oordeelt, dat uit de omstandigheid dat zij behoren tot een beperkte en exclusieve groep van personen die bij name kunnen worden geïdentificeerd als leden van het Parlement die ten tijde van de vaststelling van de bestreden handeling zitting hadden, niet kan worden geconcludeerd dat zij hierdoor individueel worden geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG.

27 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de algemene strekking en, daarmee, het normatieve karakter van een handeling niet wordt aangetast door de mogelijkheid, dat het aantal of zelfs de identiteit van de rechtssubjecten waarop deze op een bepaald moment van toepassing is, met meer of mindere mate van zekerheid kan worden bepaald, zolang maar vaststaat, dat deze toepassing geschiedt op grond van een door de handeling omschreven objectieve situatie rechtens of feitelijk en in samenhang met de doelstelling van de handeling (zie met name arrest van 24 februari 1987, Deutz und Geldermann/Raad, 26/86, Jurispr. blz. 941, punt 8, en arrest Codorníu/Raad, reeds aangehaald, punt 18).

28 Om te kunnen worden geacht door een dergelijke handeling individueel te zijn geraakt, moeten deze rechtssubjecten in hun rechtspositie worden getroffen uit hoofde van bepaalde bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als een geadresseerde (zie met name reeds aangehaalde arresten Deutz und Geldermann/Raad, punt 9, en Unión de Pequeños Agricultores/Raad, punt 36).

29 Het Gerecht heeft in punt 61 van het bestreden arrest evenwel vastgesteld dat de bestreden handeling in het algemeen tot doel heeft te bepalen onder welke voorwaarden het Parlement met het OLAF samenwerkt, alsmede dat zij de leden van het Parlement overeenkomstig dit doel beschouwt als dragers van rechten en verplichtingen en dienaangaande zonder onderscheid bedoeld is voor de leden die bij de inwerkingtreding van deze handeling zitting hebben in het Parlement en

voor iedere andere persoon die later dezelfde functie zal uitoefenen. Het Gerecht heeft daaruit terecht geconcludeerd dat deze handeling zonder beperking in de tijd voor objectief bepaalde situaties geldt en rechtsgevolgen heeft ten aanzien van op algemene en abstracte wijze aangeduide categorieën van personen.

30 Hieruit volgt dat het Gerecht, door in punt 66 van het bestreden arrest, dat met name aan de hand van punt 61 van dat arrest moet worden gelezen, te oordelen dat de bestreden handeling rekwiranten alleen raakt voorzover zij behoren tot een op algemene en abstracte wijze omschreven categorie van personen, zonder dat zij ten opzichte van de andere leden van het Parlement op bijzondere wijze worden geraakt, geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

31 Met het derde onderdeel van hun eerste middel betogen rekwiranten dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, door in de punten 72 tot en met 74 van het bestreden arrest te oordelen dat in het onderhavige geval geen toepassing kon worden gegeven aan de in punt 71 van dat arrest aangehaalde rechtspraak, volgens welke tegen een handeling van algemene strekking beroep kan worden ingesteld wanneer een hogere rechtsregel de auteur van de handeling verplicht rekening te houden met de bijzondere situatie van een verzoeker.

32 Volgens rekwiranten zijn de onafhankelijkheid van de leden van het Parlement in de uitoefening van hun ambt, de immuniteit en de geheimhouding waartoe zij als leden van een onderzoekscommissie gehouden zijn, rechten die hun krachtens bepalingen van constitutionele rang toekomen. Aangezien deze hogere rechten door de bestreden handeling op verschillende punten worden geschonden, menen rekwiranten dat zij de wettigheid van deze handeling moeten kunnen betwisten.

33 Dienaangaande zij meteen opgemerkt dat de in punt 71 van het bestreden arrest aangehaalde arresten van het Hof, die het Gerecht volgens rekwiranten niet in acht heeft genomen, geenszins afdoen aan de in punt 28 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte uitlegging van artikel 230, vierde alinea, EG.

34 Zo heeft het Hof in de punten 5, 11 en 19 van het arrest Piraiki-Patraiki e.a./ Commissie, reeds aangehaald, het bij hem aanhangige beroep pas ontvankelijk verklaard na aan de genoemde uitlegging te hebben herinnerd en met name te hebben vastgesteld dat voorzover de verzoeksters vóór de vaststelling van de litigieuze beschikking overeenkomsten hadden gesloten die moesten worden uitgevoerd in de maanden waarvoor deze gold, een feitelijke situatie was ontstaan die hen karakteriseerde ten opzichte van ieder ander die door deze beschikking werd geraakt, doordat de uitvoering van hun overeenkomsten door de vaststelling van deze beschikking geheel of gedeeltelijk onmogelijk was gemaakt.

35 Evenzo heeft het Hof in punt 11 van het arrest Sofrimport/Commissie, reeds aangehaald, na te hebben geconstateerd dat de Commissie krachtens de gemeenschapswetgeving bij de vaststelling van de litigieuze maatregel rekening moest houden met de bijzondere situatie van de producten die onderweg waren naar de Gemeenschap, opgemerkt dat alleen bepaalde importeurs van appelen uit Chili zich in die situatie bevonden, zodat deze een beperkte groep vormden die voldoende gekarakteriseerd was ten opzichte van elke andere importeur van dergelijke appelen en die na de inwerkingtreding van de betwiste schorsingsmaatregelen niet kon worden uitgebreid.

36 Ten slotte heeft het Hof in punt 28 van het arrest Antillean Rice Mills e.a./ Commissie, reeds aangehaald, er met name aan herinnerd dat de rechtsbescherming die een particulier ingevolge artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag (thans artikel 230, vierde alinea, EG) geniet, moet worden bepaald door de mate waarin de situatie van deze particulier specifiek is in vergelijking met die van ieder ander die wordt geraakt.

37 Dienaangaande zij evenwel vastgesteld dat, rekening houdend met name met de overwegingen in de punten 29 en 30 van het onderhavige arrest, rekwiranten zich zelfs uit het oogpunt van de rechten en de verplichtingen die hun statuut kenmerken en waarop zij zich beroepen, niet in een bijzondere situatie bevinden waardoor zij zich zouden kunnen onderscheiden van de overige personen die door de handeling worden geraakt, voorzover deze handeling slechts voor hen bedoeld is en hen slechts raakt omdat zij behoren tot een op algemene en abstracte wijze

omschreven categorie van personen, te weten de huidige of toekomstige leden van het Parlement. Anders dan deze rekwiranten voorts betogen en zoals het Gerecht in punt 67 van het bestreden arrest terecht heeft geoordeeld, wordt aan deze conclusie niet afgedaan door de omstandigheid dat de bestreden handeling in het onderhavige geval ook van toepassing is op andere op algemene en abstracte wijze omschreven categorieën van personen, zoals alle al dan niet statutaire personeelsleden van het Parlement.

38 Bijgevolg heeft het Gerecht, door te oordelen dat de in punt 71 van het bestreden arrest vermelde rechtspraak in casu niet kon worden toegepast, geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

39 Aangezien geen van de drie onderdelen gegrond is, moet het eerste middel worden verworpen.

Het tweede middel

Argumenten van rekwiranten

40 Met hun tweede middel betogen rekwiranten dat het Gerecht, door hun beroep niet-ontvankelijk te verklaren, het beginsel van het recht op een daadwerkelijke bescherming in rechte heeft geschonden. In het bijzonder heeft het Gerecht in punt 73 van het bestreden arrest ten onrechte aangenomen dat een lid van het Parlement over de bij het Verdrag verleende rechtsbescherming en beroepsmogelijkheden beschikt wanneer een handeling van het OLAF inbreuk maakt op de immuniteit die elk lid van het Parlement toekomt.

41 Dienaangaande voeren zij in de eerste plaats aan dat de uit de bestreden handeling voortvloeiende verplichtingen van de leden van het Parlement om het OLAF in te lichten en daarmee samen te werken alsmede om het optreden van het OLAF te dulden, voor hen rechtstreeks gelden, zonder dat een voor beroep vatbare uitvoeringsmaatregel noodzakelijk is.

42 In de tweede plaats, aldus rekwiranten, worden de onderzoeksbevoegdheden van het OLAF rechtstreeks op basis van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1073/1999 uitgeoefend, zonder dat voor beroep vatbare handelingen hoeven te worden vastgesteld. Voorts worden de resultaten van de door het OLAF verrichte onderzoeken krachtens het bepaalde in de artikelen 9 en 10 van verordening nr. 1073/1999 rechtstreeks meegedeeld, zonder dat hiertegen beroep openstaat. Aangezien bovendien het OLAF geheel onafhankelijk is van de Commissie, kan deze laatste geen handeling met betrekking tot de activiteit van dit bureau vaststellen waartegen beroep tot nietigverklaring openstaat.

43 In de derde plaats kunnen eventuele gebreken in de door het OLAF getroffen maatregelen evenmin later worden aangevochten in het kader van een nationale procedure ten vervolge op een onderzoek van het Bureau, aangezien de nationale rechterlijke instanties, zelfs bij toezicht op de besluiten van de nationale autoriteiten, in het geheel niet bevoegd zijn om deze maatregelen te toetsen. Overigens zijn deze autoriteiten niet bevoegd om handelingen betreffende de activiteit van het OLAF vast te stellen en kunnen zij evenmin maatregelen vaststellen op basis van een gemeenschapsregeling met betrekking tot deze activiteit.

44 Volgens rekwiranten had het Gerecht hun beroep ontvankelijk moeten verklaren op grond dat zij dus over geen enkele mogelijkheid beschikken om de ongeldigheid van de bestreden handeling op te werpen, hetzij incidenteel voor de gemeenschapsrechter krachtens artikel 241 EG, hetzij voor de nationale rechter, die zich tot het Hof zou kunnen wenden door het stellen van prejudiciële vragen. Anders dan in punt 74 van het bestreden arrest is verklaard, zou het

Gerecht daardoor geen wijziging hebben aangebracht in de in het Verdrag neergelegde beroepsmogelijkheden, maar zou het enkel aan artikel 230, vierde alinea, EG een juiste uitlegging hebben gegeven op basis van het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming (zie arrest Unión de Pequeños Agricultores/ Raad, reeds aangehaald, punten 40 en 44).

45 Meer in het bijzonder betogen rekwiranten dat het Gerecht, om rekening te houden met de vereisten van dit beginsel, de thans geldende uitlegging van de in artikel 230, vierde alinea, EG gestelde voorwaarde had moeten verruimen door te overwegen dat een persoon door een algemene communautaire maatregel individueel wordt geraakt, hetzij wanneer deze maatregel wegens de situatie waarin hij zich bevindt, zijn belangen aanzienlijk schaadt of kan schaden, hetzij wanneer deze maatregel hem onbetwistbaar daadwerkelijk raakt door zijn rechten te beperken of hem verplichtingen op te leggen.

Beoordeling door het Hof

46 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat het Verdrag bij de artikelen 230 EG en 241 EG alsmede bij artikel 234 EG een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures ter verzekering van het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen in het leven heeft geroepen en dit toezicht daarbij aan de communautaire rechter heeft opgedragen. Volgens dit stelsel kunnen natuurlijke of rechtspersonen die wegens de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 230, vierde alinea, EG geen rechtstreeks beroep kunnen instellen tegen gemeenschapshandelingen van algemene strekking, naar gelang van het geval de ongeldigheid van dergelijke handelingen inroepen, hetzij incidenteel voor de communautaire rechter krachtens artikel 241 EG, hetzij voor de nationale rechter, die weliswaar niet bevoegd is zelf de ongeldigheid van genoemde handelingen vast te stellen, maar die daarover prejudiciële vragen kan stellen aan het Hof (arrest Unión de Pequeños Agricultores/Raad, reeds aangehaald, punt 40, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

47 Zoals in punt 25 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, heeft het Hof eveneens geoordeeld dat volgens het door het Verdrag in het leven geroepen stelsel van toezicht op de wettigheid, een natuurlijke of rechtspersoon slechts beroep tegen een verordening kan instellen indien hij niet alleen rechtstreeks, maar ook individueel wordt geraakt. Deze laatste voorwaarde moet, gelet op de uiteenlopende situaties die een verzoeker kunnen individualiseren, weliswaar worden uitgelegd in het licht van het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming, maar een dergelijke uitlegging mag deze voorwaarde, die uitdrukkelijk door het Verdrag wordt gesteld, niet tot een dode letter maken, omdat anders de grenzen van de door het Verdrag aan de communautaire rechter verleende bevoegdheden zouden worden overschreden (arrest Unión de Pequeños Agricultores/Raad, reeds aangehaald, punt 44, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 In de onderhavige zaak is er geen reden waarom rekwiranten geen daadwerkelijke rechtsbescherming zouden genieten indien zij de communautaire rechter niet om nietigverklaring van de bestreden handeling kunnen vragen.

49 Vastgesteld zij immers dat, zoals het Parlement en de Commissie alsmede de advocaat-generaal in punt 56 van zijn conclusie hebben gesteld, de bepalingen van de bestreden handeling met betrekking tot de samenwerking met of de verstrekking van inlichtingen aan het OLAF, ongeacht de precieze strekking daarvan, tot doel hebben verplichtingen op te leggen aan de leden van het Parlement, zodat het in de eerste plaats aan hen staat om in elk bijzonder geval hetzij aan deze verplichtingen te voldoen, hetzij zich daaraan niet te onderwerpen wanneer zij ervan overtuigd zijn dat zij daardoor het gemeenschapsrecht niet schenden. Indien in een concreet geval een van de leden van het Parlement dit laatste doet, zijn eventuele latere handelingen van het Parlement jegens dat lid die voor dat lid bezwarend zijn, in beginsel vatbaar voor rechterlijke toetsing.

50 Voorts kan met betrekking tot de verschillende maatregelen die het OLAF zou kunnen treffen in de uitoefening van zijn onderzoeksbevoegdheden, anders dan rekwiranten betogen, niet worden aangenomen dat wanneer deze maatregelen meer in het bijzonder een bepaald lid van het Parlement schaden, dit lid geen enkele daadwerkelijke rechtsbescherming tegen deze maatregelen zou genieten. Dienaangaande is het in het kader van de onderhavige zaak niet mogelijk, noch noodzakelijk, alle gevallen te onderzoeken die zich zouden kunnen voordoen. Er zij evenwel aan herinnerd dat, zoals de advocaat-generaal in punt 62 van zijn conclusie terecht heeft opgemerkt, de regels die de bevoegdheid van de gemeenschapsrechter bepalen, zowel ingeval bij deze rechter een rechtstreeks beroep wordt ingesteld als ingeval het Hof op initiatief van een nationale rechter om een prejudiciële beslissing wordt verzocht, met name in het licht van het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming moeten worden uitgelegd (arrest Unión de Pequeños Agricultores/Raad, reeds aangehaald, punten 41, 42 en 44).

51 De omstandigheid dat dit rechterlijk toezicht achteraf plaatsvindt, doet hoe dan ook niet af aan de vaststellingen van het Gerecht in de punten 73 en 74 van het bestreden arrest. Zoals het heeft vastgesteld, kan het risico dat het OLAF in het kader van een onderzoek een handeling verricht waarmee inbreuk wordt gemaakt op de immuniteit die elk lid van het Parlement toekomt, immers geen wijziging rechtvaardigen van het in het Verdrag neergelegde stelsel van beroepsmogelijkheden en procedures waarbij de wettigheidstoetsing van de handelingen van de instellingen aan de gemeenschapsrechter is opgedragen.

52 Uit het voorgaande volgt dat het Gerecht, zonder het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming te schenden, het beroep niet-ontvankelijk heeft kunnen verklaren op grond dat rekwiranten door de bestreden handeling niet individueel worden geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG.

53 Bijgevolg kan het tweede middel niet worden aanvaard.

54 Nu de twee middelen die door rekwiranten tot staving van hun hogere voorziening zijn aangevoerd, ongegrond zijn, moet deze in haar geheel worden afgewezen.

Kosten

55 Artikel 122, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat het Hof beslist ten aanzien van de proceskosten wanneer de hogere voorziening ongegrond is. Ingevolge artikel 69, lid 2, van dit Reglement, dat krachtens artikel 118 ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, indien dit is gevorderd. Volgens artikel 69, lid 4, eerste alinea, dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.

56 Aangezien de hogere voorziening is afgewezen, moeten rekwiranten overeenkomstig de vordering van het Parlement worden verwezen in hun eigen kosten en in die van het Parlement. Voorts dient te worden beslist dat het Koninkrijk der Nederlanden, de Raad en de Commissie hun eigen kosten zullen dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE

rechtdoende:

1) **Wijst de hogere voorziening af.**

2) **Verwijst rekwiranten in hun eigen kosten en in die van het Europees Parlement.**

3) **Verstaat dat het Koninkrijk der Nederlanden, de Raad van de Europese Unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen hun eigen kosten zullen dragen.**

Skouris Jann Gulmann

Cunha Rodrigues Rosas La Pergola

Puissochet Schintgen Macken

Colneric von Bahr

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 30 maart 2004.

De griffier De president

R. Grass V. Skouris