DOMSTOLENS DOM
den 30 mars 2004 *

I mål 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 (Österrike),

* Rättegångsspråk: tyska.

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 (Österrike),

Christa Randzio-Plath, Hamburg,

Bernhard Rapkay, Dortmund (Tyskland),

Mechtild Rothe, Bad Lippspringe (Tyskland),

Dagmar Roth-Behrendt, Berlin (Tyskland),

Paul Rübig, Wels (Österrike),

Umberto Scapagnini, Catania (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),

och

Jürgen Zimmerling, Essen (Tyskland),

företrädda av H.-J. Rabe, Rechtsanwalt,

klagande,

angående överklagande av dom meddelad den 26 februari 2002 av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt (femte avdelningen) i mål T-17/00, Rothley m.fl. mot parlamentet (REG 2002, s. II-579), i vilket det förs talan om upphävande av denna dom,

i vilket de andra parterna är:

Europaparlamentet, företrätt av J. Schoo och H. Krück, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande i första instans,

Konungariket Nederländerna, företrätt av H.G. Sevenster, i egenskap av ombud,

Republiken Frankrike,

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

och

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av H.-P. Hartvig och U. Wölker, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenienter i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann (referent), C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues och A. Rosas samt domarna A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric och S. von Bahr,

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M.-F. Contet,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 23 september 2003,

och efter att den 20 november 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Willi Rothley och 70 andra ledamöter av Europaparlamentet (nedan kallade klagandena) har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 3 maj 2002, med stöd av artikel 49 i EG-stadgan för domstolen överklagat förstainstansrättens dom av den 26 februari 2002 i mål T-17/00, Rothley m.fl. mot parlamentet (REG 2002, s. II-579) (nedan kallad den överklagade domen). Genom den överklagade domen avvisade förstainstansrätten klagandenas talan om ogiltigförklaring av parlamentets beslut av den 18 november 1999 om ändring av arbetsordningen (nedan kallat det omtvistade beslutet) till följd av antagandet av det interinstitutionella avtalet av den 25 maj 1999 mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska gemenskapernas kommission, om interna utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) (EGT L 136, s. 15) (nedan kallat det interinstitutionella avtalet).

Tillämpliga bestämmelser

2 Den 28 april 1999 antog kommissionen beslut 1999/352/EG, EKSG, Euratom om inrättande av en europeisk byrå för bedrägeribekämpning (OLAF) (EGT L 136, s. 20).

3 I artikel 1.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) (EGT L 136, s. 1) föreskrivs följande:

"[OLAF] skall inom de institutioner, organ och byråer som inrättats genom fördragen eller på grundval av dessa ... utföra administrativa utredningar för att

— bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen,

— efterforska sådana omständigheter av allvarlig art som har samband med tjänsteutövningen och som skulle kunna utgöra brister när det gäller att uppfylla de skyldigheter som åligger tjänstemän och anställda i gemenskaperna, brister som skulle kunna leda till disciplinära åtgärder och, i förekommande fall, straffrättsliga åtgärder, eller en bristande uppfyllelse av motsvarande skyldigheter, som åvilar ledamöter, chefer eller medlemmar av personalen, som inte omfattas av tjänsteföreskrifterna."

4 I artikel 4 i förordning nr 1073/1999 föreskrivs följande:

"1. Inom de områden som avses i artikel 1 skall [OLAF] utföra administrativa utredningar inom institutioner, organ och byråer.

Dessa interna utredningar (... kallade interna utredningar [i denna förordning]) skall utföras under iakttagande av fördragens bestämmelser, särskilt protokollet om immunitet och privilegier, och av tjänsteföreskrifterna, i enlighet med villkoren och bestämmelserna i denna förordning och de beslut som varje institution, organ och byrå antar. Institutionerna skall samråda om den ordning som skall inrättas genom ett sådant beslut.

2. [*]För att bestämmelserna i första stycket skall kunna följas krävs det att:[*I enlighet med övriga språkversioner bör lydelsen vara följande: Med förbehåll för att de bestämmelser som nämns i punkt 1 iakttas gäller följande: Övers.anm.]

— [OLAF skall] utan förhandsanmälan och utan dröjsmål [få] tillgång till alla uppgifter som institutionerna, organen och byråerna innehar samt tillträde till deras lokaler. [OLAF] skall ha möjlighet att kontrollera institutionernas, organens och byråernas bokföring. [OLAF] får kopiera och begära utdrag ur alla handlingar och ur innehållet i all datorbaserad information som institutionerna, organen och byråerna innehar och vid behov säkra dessa handlingar eller dessa uppgifter för att undvika att de går förlorade.

— [OLAF] kan begära muntliga uppgifter från institutionernas och organens ledamöter, från cheferna för byråerna samt från institutionernas, organens och byråernas personal.

...

6. Utan att det påverkar tillämpningen av fördragets bestämmelser, särskilt bestämmelserna i protokollet om immunitet och privilegier eller bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna skall det beslut som varje institution, organ eller byrå fattar enligt punkt 1 särskilt omfatta regler som rör

a) skyldighet för ledamöter, tjänstemän och övriga anställda vid institutioner och organ samt för chefer, tjänstemän och övriga anställda vid kontor och byråer att samarbeta med och informera [OLAF:s] anställda,

b) det förfarande som [OLAF:s] anställda skall följa när de utför interna utredningar, samt garantierna för de rättigheter som de personer, som berörs av en intern utredning, har."

s I artikel 6.6 i förordningen stadgas följande:

"... Institutionerna och organen skall se till att deras ledamöter och personal ... ger [OLAF:s] anställda den hjälp som behövs för att de skall kunna utföra sitt uppdrag."

6 Artikel 9 i samma förordning har följande lydelse:

"1. När [OLAF] har avslutat en utredning, skall den under direktörens överinseende upprätta en rapport som bland annat skall omfatta de omständigheter som konstaterats, uppgifter om eventuell ekonomisk skada samt utredningens slutsatser, inklusive rekommendationer från [OLAF:s] direktör om lämplig uppföljning.

...

4. En rapport som upprättas efter en intern utredning och alla handlingar som har anknytning till den skall överlämnas till den berörda institutionen, det berörda organet eller den berörda byrån. Institutionerna, organen eller byråerna skall vidta de åtgärder, i synnerhet disciplinära och rättsliga åtgärder, som resultaten av de interna utredningarna påkallar, och inom den tidsfrist som [OLAF:s] direktör fastställer i slutsatserna till sin rapport, informera denne om uppföljningen av utredningarna."

7 I artikel 10.2 och 10.3 i förordning nr 1073/1999 föreskrivs följande:

"2. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 8, 9 och 11 i denna förordning skall [OLAF:s] direktör till de rättsliga myndigheterna i den berörda medlemsstaten överlämna de uppgifter som [OLAF] har inhämtat i samband med interna utredningar av omständigheter som kan leda till straffrättsliga åtgärder. Med förbehåll för de krav som utredningen ställer skall direktören samtidigt informera den berörda medlemsstaten.

3. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 8 och 9 i denna förordning får [OLAF] när som helst till den berörda institutionen, det berörda organet, kontoret eller byrån överlämna information som inhämtats i samband med interna utredningar."

8 Genom det interinstitutionella avtalet har parlamentet, rådet och kommissionen beslutat att "anta en gemensam ordning för åtgärder som behövs för att underlätta att de utredningar som genomförs av [OLAF] bedrivs på ett korrekt sätt inom institutionerna" och att "inrätta en sådan ordning och att göra den omedelbart tillämplig genom att anta ett internt beslut enligt den modell som bifogas detta avtal och att inte avvika från modellbeslutet annat än om särskilda förhållanden inom den egna institutionen gör detta nödvändigt av tekniska skäl".

9 Genom det omtvistade beslutet godkändes parlamentets beslut om villkor och närmare bestämmelser för interna utredningar för att bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som kan skada gemenskapernas intressen (nedan kallat parlamentets beslut om villkor och närmare bestämmelser för interna utredningar), och det medför följaktligen ändringar i parlamentets arbetsordning. Beslutet finns i bilaga XI till denna arbetsordning och återger det modellbeslut som bifogades det interinstitutionella avtalet, med vissa ändringar.

10 I artikel 1 andra stycket i parlamentets beslut om villkor och närmare bestämmelser för interna utredningar föreskrivs följande:

"Ledamöterna skall till fullo samarbeta med [OLAF] utan att detta inverkar på tillämpliga bestämmelser i fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna, särskilt protokollet om immunitet och privilegier, eller de texter som antagits för deras tillämpning."

11 Artikel 2 fjärde och femte styckena i nämnda beslut har följande lydelse:

"Ledamöter som får kännedom om uppgifter som avses i första stycket [kännedom om omständigheter som tyder på förekomst av eventuella fall av bedrägeri, korruption eller all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapernas intressen eller om omständigheter av allvarlig art som har samband med tjänsteutövningen och som skulle kunna utgöra brister när det gäller att uppfylla de skyldigheter som åligger tjänstemän och anställda i gemenskaperna eller personal som inte omfattas av tjänsteföreskrifterna, brister som skulle kunna leda till disciplinära åtgärder och i förekommande fall, straffrättsliga åtgärder] skall underrätta Europaparlamentets talman, eller om ledamöterna anser det vara lämpligt, [OLAF] direkt.

Denna artikel skall tillämpas utan att det påverkar tillämpningen av de krav på sekretess som fastställts i rättsakt eller Europaparlamentets arbetsordning."

12 I artikel 3 i samma beslut föreskrivs att "[p]å begäran av [OLAF:s] direktör skall Europaparlamentets säkerhetsbyrå hjälpa [OLAF:s] anställda vid det praktiska genomförandet av utredningarna".

13 I artikel 4 i parlamentets beslut om villkor och närmare bestämmelser för interna utredningar föreskrivs att "[b]estämmelserna om parlamentarisk immunitet och ledamöternas rätt att inte vittna skall inte beröras".

14 Artikel 5 i beslutet har följande lydelse:

"Om det finns en möjlighet att en ledamot ... är personligt involverad skall den berörde snabbt informeras, om detta inte riskerar att skada utredningen. Under inga omständigheter får slutsatser dras efter utredningen om en namngiven ledamot ..., utan att den berörde har givits möjlighet att yttra sig över alla uppgifter som rör honom.

Om det är nödvändigt med absolut sekretess med avseende på utredningen och om utredningsåtgärder som faller under en nationell rättslig myndighets befogenheter används, får denna skyldighet att ge ledamoten ... möjlighet att yttra sig skjutas upp, efter överenskommelse med talmannen ..."

Den överklagade domen

15 Klagandena väckte, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 21 januari 2000, med stöd av artikel 230 fjärde stycket EG talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.

16 I den överklagade domen slog förstainstansrätten fast att talan skulle avvisas på den grunden att klagandena inte var personligen berörda av det omtvistade beslutet i den mening som avses i den nämnda bestämmelsen i EG-fördraget.

17 Först angav förstainstansrätten skälen till att den ansåg att det omtvistade beslutet utgör en åtgärd med allmän giltighet. I det avseendet angav den bland annat följande i punkt 61 i den överklagade domen:

"... [D]et omtvistade beslutet [har] rent allmänt till syfte att ange under vilka förutsättningar Europaparlamentet skall samarbeta med OLAF för att underlätta att utredningar som görs vid denna institution bedrivs på ett korrekt sätt. I enlighet med detta utgår beslutet från parlamentsledamöternas situation i egenskap av innehavare av rättigheter och skyldigheter och innehåller i fråga om dem särskilda bestämmelser bland annat för den händelse att de skulle bli inblandade i en på OLAF:s anmodan utförd utredning eller få kännedom om omständigheter som tyder på förekomst av eventuella fall av bedrägeri, korruption eller all annan olaglig verksamhet som skadar gemenskapernas intressen eller om omständigheter av allvarlig art som har samband med tjänsteutövningen och som skulle kunna utgöra brister när det gäller att fullgöra de skyldigheter som åligger tjänstemän och anställda i gemenskaperna eller personal som inte omfattas av tjänsteföreskrifterna, brister som skulle kunna leda till disciplinära åtgärder och i förekommande fall, straffrättsliga åtgärder. Det omtvistade beslutet avser utan åtskillnad dem som var parlamentsledamöter när beslutet trädde i kraft och dem som senare kan komma att inneha samma befattningar. Den är sålunda utan tidsbegränsning tillämplig på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar för allmänt och abstrakt angivna personkretsar."

18 Vidare slog domstolen fast följande i punkterna 63–74 i den överklagade domen:

"63 I rättspraxis har emellertid angetts att bestämmelserna i en rättsakt med allmän giltighet 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 av den 18 maj 1994 i mål C-309/89, Codorniu mot rådet, REG 1994, s. I-1853, punkt 19; svensk specialutgåva, volym 15, s. 141). I ett sådant fall har en rättsakt från gemenskapen således på samma gång en normativ karaktär och i förhållande till vissa berörda enskilda karaktären av ett beslut (förstainstansrättens dom av den 13 december 1995 i de förenade målen T-481/93 och T-484/93,

Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-2941, punkt 50). Så är fallet om rättsakten i fråga berör en fysisk eller juridisk person på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för de[n] eller på grund av en faktisk situation som särskiljer de[n] från alla andra personer (domen i det ovannämnda målet Codorniu mot rådet, punkt 20).

64 Mot bakgrund av denna rättspraxis bör undersökas om sådana omständigheter är för handen i detta fall och om de försätter sökandena i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till.

65 Härvidlag har sökandena åberopat att de var parlamentsledamöter när det omtvistade beslutet fattades och gjort gällande att de tillhör en begränsad krets personer som kan namnges. Endast den omständigheten att det är möjligt att fastställa antalet rättssubjekt som en rättsakt är tillämplig på och deras identitet innebär inte på något sätt att dessa rättssubjekt skall anses personligen berörda av rättsakten om den är tillämplig på dem på grund av en objektiv rättslig eller faktisk situation som anges i rättsakten i fråga (se exempelvis domstolens dom av den 11 juli 1968 i mål 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt mot rådet, REG 1968, s. 595, 605 och 606, svensk specialutgåva, volym 1, s. 351, samt domstolens beslut av den 23 november 1995 i mål C-10/95 P, Asocarne mot rådet, REG 1995, s. I-4149, punkt 30, och [av den 24 april 1996 i mål C-87/95 P,] CNPAAP mot rådet, [REG 1996, s. I-2003,] punkt 34).

66 Som angetts ovan påverkar det omtvistade beslutet sökandena endast på grund av att de tillhör en allmänt och abstrakt angiven personkrets. Det omtvistade beslutet härrör inte från en önskan hos parlamentet att reagera på en särskild situation som är utmärkande för sökandena. Dessa har för övrigt inte åberopat eller framlagt någon omständighet som gör det möjligt att anse att antagandet av det omtvistade beslutet förändrar deras rättsliga ställning och påverkar dem på ett särskilt sätt i förhållande till de andra parlamentsledamöterna.

67 Den omständigheten att sökandena tillhör en av de två personkretsar som det omtvistade beslutet riktar sig till — nämligen dels all personal vid parlamentet oavsett om den omfattas eller inte av tjänsteföreskrifterna, dels parlamentsledamöterna — räcker inte för att försätta sökandena i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till eftersom dessa två personkretsar är allmänt och abstrakt angivna. ...

...

71 Dessutom bör undersökas om den rättspraxis är tillämplig i förevarande fall enligt vilken en talan om ogiltigförklaring av en rättsakt av normativ karaktär kan tas upp till sakprövning om det finns en bestämmelse av överordnad betydelse som innebär en skyldighet för den som ligger bakom rättsakten att beakta sökandens specifika situation (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 17 januari 1985 i mål 11/82, Piraiki-Patraiki m.fl. mot kommissionen, REG 1985, s. 207, punkterna 11–32, av den 26 juni 1990 i mål C-152/88, Sofrimport mot kommissionen, REG 1990, s. I-2477, punkterna 11–13, och av den 11 februari 1999 i mål C-390/95 P, Antillean Rice Mills m.fl. mot kommissionen, REG 1999, s. I-769, punkterna 25–30, samt förstainstansrättens dom av den 17 juni 1998 i mål T-135/96, UEAPME mot rådet, REG 1998, s. II-2335, punkt 90).

72 I förevarande fall har sökandena gjort gällande att det omtvistade beslutet kränker den obundna ställning och den immunitet som de har enligt det ovannämnda protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier. Detta protokoll riktar sig dock till parlamentsledamöterna endast på ett allmänt sätt och innehåller ingen bestämmelse som uttryckligen avser de interna utredningar som genomförs i parlamentet. ...

73 Som domstolen angav i punkt 107 i beslutet [av den 2 maj 2000 i mål T-17/00 R,] Rothley m.fl. mot parlamentet [REG 2000, s. II-2085] kan risken att OLAF inom ramen för en utredning utför en handling som kränker den immunitet som varje parlamentsledamot åtnjuter inte *a priori* uteslutas.

Även om en sådan situation uppkom skulle emellertid en parlamentsledamot, som ställdes inför en rättsakt av denna beskaffenhet som han ansåg gick honom emot, ha tillgång till det rättsliga skydd och de möjligheter att väcka talan som införts genom fördraget.

74 Under alla omständigheter kan förefintligheten av en sådan risk inte motivera en ändring av det system för rättsmedel och förfarande som inrättats genom artiklarna 230 EG, 234 EG och 235 EG och som är avsett att anförtro gemenskapsdomstolarna kontrollen av att institutionernas rättsakter är lagenliga. Under ingen omständighet medger den att en talan om ogiltigförklaring som väckts av en eller flera fysiska eller juridiska personer som inte uppfyller villkoren i artikel 230 fjärde stycket EG tas upp till sakprövning (besluten i de ovannämnda målen Asocarne mot rådet, punkt 26, och CNPAAP mot rådet, punkt 38)."

Överklagandet

19 Klagandena har yrkat att domstolen skall upphäva den överklagade domen, bifalla de yrkanden som de framställde i första instans eller i annat fall återförvisa målet till förstainstansrätten samt förplikta parlamentet att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanser.

20 De har åberopat två grunder till stöd för överklagandet, nämligen att förstainstansrätten har åsidosatt artikel 230 fjärde stycket EG genom att avvisa deras talan på den grunden att de inte var personligen berörda av det omtvistade beslutet, och att förstainstansrätten har åsidosatt principen om rätt till ett effektivt rättsmedel.

21 Parlamentet, Konungariket Nederländerna, rådet och kommissionen har yrkat att överklagandet skall ogillas och att klagandena skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Den första grunden

22 Klagandenas första grund består av tre delar.

23 Som första delgrund har klagandena hävdat att förstainstansrätten felaktigt ansåg att deras talan endast kunde tas upp till sakprövning om de var personligen berörda av det omtvistade beslutet.

24 Enligt klagandena framgår det nämligen av punkterna 67–69 i det beslut som förstainstansrättens ordförande meddelade den 25 november 1999 i mål T-222/99 R, Martinez och de Gaulle mot parlamentet (REG 1999, s. II-3397), att när det föreligger ett beslut av parlamentet som, i likhet med det omtvistade beslutet, går längre än att enbart reglera institutionens interna organisation och som har direkta effekter i förhållande till parlamentets ledamöter, har ledamöterna talerätt oavsett huruvida de personligen berörs av rättsakten i fråga.

25 Domstolen erinrar om att, såsom framgår av själva lydelsen i artikel 230 fjärde stycket EG och av fast rättspraxis, en fysisk eller juridisk person endast kan väcka talan om ogiltigförklaring av en rättsakt som inte utgör ett beslut som är riktat till denne om rättsakten berör denne, inte bara direkt utan också personligen (se bland annat domen i det ovannämnda målet Piraiki-Patraiki m.fl. mot kommissionen, punkt 5). Tolkningen av denna bestämmelse kan således inte medföra att sistnämnda villkor, vilket uttryckligen föreskrivits i fördraget, inte tillämpas utan att gemenskapsdomstolarna därmed överskrider gränserna för sin behörighet enligt fördraget (se bland annat dom av den 25 juli 2002 i mål C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mot rådet, REG 2002, s. I-6677, punkt 44).

26 Som andra delgrund har klagandena hävdat att förstainstansrätten gjorde en felaktig rättstillämpning genom att, i punkterna 66 och 67 i den överklagade domen, slå fast att den omständigheten att klagandena tillhör en begränsad och exklusiv personkrets som går att identifiera med namn, genom att de var parlamentsledamöter när det omtvistade beslutet fattades, inte leder till slutsatsen att de är personligen berörda av beslutet i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG.

27 I det avseendet påpekar domstolen att enligt fast rättspraxis kan inte en rättsakts allmänna giltighet och därmed normativa beskaffenhet sättas i fråga på grund av att det är möjligt att mer eller mindre exakt fastställa antalet rättssubjekt som vid en given tidpunkt berörs av den, eller till och med deras identitet, om det framgår att den är tillämplig i objektiva rättsliga eller faktiska situationer som anges i rättsakten och som har samband med dess syfte (se bland annat dom av den 24 februari 1987 i mål 26/86, Deutz und Geldermann mot rådet, REG 1987, s. 941, punkt 8, och domen i det ovannämnda målet Codorniu mot rådet, punkt 18).

28 För att dessa personer skall anses vara personligen berörda av en sådan rättsakt, krävs det att de berörs i sin rättsliga ställning på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem från alla andra personer och därigenom försätter dem i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till (se bland annat domarna i de ovannämnda målen Deutz und Geldermann mot rådet, punkt 9, och Unión de Pequeños Agricultores mot rådet, punkt 36).

29 I punkt 61 i den överklagade domen påpekade förstainstansrätten att det omtvistade beslutet rent allmänt har till syfte att ange under vilka förutsättningar parlamentet skall samarbeta med OLAF och att i enlighet med detta syfte utgår beslutet från parlamentsledamöternas situation i egenskap av innehavare av rättigheter och skyldigheter. Det omtvistade beslutet avser i det avseendet utan åtskillnad dem som var parlamentsledamöter när beslutet trädde i kraft och dem

som senare kan komma att inneha samma befattningar. Därav drog förstainstansrätten den korrekta slutsatsen att beslutet utan tidsbegränsning är tillämpligt på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar för allmänt och abstrakt angivna personkretsar.

30 Av det ovan anförda följer att förstainstansrätten inte gjorde någon felaktig rättstillämpning när den i punkt 66 i den överklagade domen, vilken skall läsas mot bakgrund av bland annat punkt 61 i samma dom, slog fast att det omtvistade beslutet påverkar klagandena endast på grund av att de tillhör en allmänt och abstrakt angiven personkrets, utan att de påverkas på ett särskilt sätt i förhållande till de andra parlamentsledamöterna.

31 Som tredje delgrund har klagandena hävdat att förstainstansrätten gjorde en felaktig rättstillämpning genom att den, i punkterna 72–74 i den överklagade domen, slog fast att det inte fanns någon anledning att i detta fall tillämpa den rättspraxis som omnämns i punkt 71 i domen, enligt vilken en talan om ogiltigförklaring av en allmän rättsakt kan tas upp till prövning om det finns en överordnad bestämmelse som innebär en skyldighet för den som ligger bakom rättsakten att beakta en sökandes specifika situation.

32 Klagandena anser att parlamentsledamöternas oberoende ställning och immunitet vid utövandet av sitt mandat samt den tystnadsplikt som åligger dem som ledamöter av en undersökningskommitté utgör rättigheter som de har tilldelats genom bestämmelser med konstitutionell status. Klagandena anser att de bör ha rätt att ifrågasätta det omtvistade beslutets lagenlighet, eftersom dessa rättigheter, vilka härrör från överordnade bestämmelser, har åsidosatts på olika sätt genom detta beslut.

33 Domstolen påpekar att de domar från domstolen som omnämns i punkt 71 i den överklagade domen, vilka klagandena anser att förstainstansrätten har underlåtit att beakta, inte på något sätt avser att sätta i fråga den tolkning av artikel 230 fjärde stycket EG som angetts i punkt 28 i förevarande dom.

34 Det var av det skälet som domstolen, i punkterna 5, 11 och 19 i domen i det ovannämnda målet Piraiki-Patraiki m.fl. mot kommissionen, ansåg att talan som hade väckts vid denna kunde tas upp till prövning först efter att ha erinrat om denna tolkning och efter att bland annat ha konstaterat att den omständigheten att sökandena, före antagandet av det omtvistade beslutet, hade ingått avtal som skulle genomföras under de månader som omfattades av beslutet, utgjorde en faktisk situation som särskilde dem från alla andra personer som berördes av beslutet, eftersom de helt eller delvis förhindrades att genomföra avtalen till följd av antagandet av detta beslut.

35 Efter att ha konstaterat att kommissionen var skyldig, enligt gemenskapslagstiftningen, att vid antagandet av den omtvistade bestämmelsen beakta den specifika situationen för de varor som transporterades till gemenskapen, underströk domstolen på samma sätt, i punkt 11 i domen i det ovannämnda målet Sofrimport mot kommissionen, att endast vissa importörer av äpplen från Chile befann sig i denna situation, vilket medförde att de utgjorde en sluten krets som var tillräckligt väl definierad i förhållande till varje annan importör av sådana äpplen och som inte kunde utvidgas efter det att de omtvistade bestämmelserna om att upphöra med utfärdandet av importlicenser hade trätt i kraft.

36 Slutligen erinrade domstolen, i punkt 28 i domen i det ovannämnda målet Antillean Rice Mills m.fl. mot kommissionen, bland annat om att det rättsliga skydd som en enskild tillerkänns enligt artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget (nu artikel 230 fjärde stycket EG) skall fastställas på grundval av om den enskilde befinner sig i en särställning jämfört med andra berörda personer.

37 I det avseendet konstaterar domstolen, bland annat mot bakgrund av de överväganden som angetts i punkterna 29 och 30 i denna dom, att klagandena inte befinner sig i någon specifik situation som gör det möjligt att särskilja dem från andra personer som berörs av det omtvistade beslutet, inte ens med beaktande av de rättigheter och skyldigheter som är kännetecknande för deras ställning och som de har åberopat. Det omtvistade beslutet avser och berör dem nämligen endast på grund av att de tillhör en allmänt och abstrakt angiven personkrets, det vill säga nuvarande eller framtida ledamöter av parlamentet. I

motsats till vad klagandena likaså har gjort gällande, och såsom förstainstansrätten korrekt slog fast i punkt 67 i den överklagade domen, påverkas inte denna slutsats av den omständigheten att det omtvistade beslutet i förevarande fall även är tillämpligt på andra allmänt och abstrakt angivna personkretsar, såsom all personal vid parlamentet oavsett om den omfattas av tjänsteföreskrifterna eller inte.

38 Härav följer att förstainstansrätten inte gjorde någon felaktig rättstillämpning genom att slå fast att det inte fanns någon anledning att i detta fall tillämpa den rättspraxis som omnämns i punkt 71 i den överklagade domen.

39 Överklagandet kan således inte bifallas på den första grunden, eftersom samtliga tre delgrunder är obefogade.

Den andra grunden

Parternas argument

40 Som andra grund har klagandena gjort gällande att förstainstansrätten åsidosatte principen om rätt till ett verksamt rättsligt skydd genom att avvisa deras talan. I synnerhet anser de att det var felaktigt av förstainstansrätten att, i punkt 73 i den överklagade domen, anse att om en handling av OLAF kränker en parlamentsledamots personliga immunitet så har ledamoten tillgång till det rättsliga skydd och de möjligheter att väcka talan som införts genom fördraget.

41 De har, för det första, gjort gällande att parlamentsledamöternas skyldighet att underrätta och samarbeta med OLAF liksom skyldigheten att acceptera OLAF:s ingripande är skyldigheter som följer av det omtvistade beslutet och som åligger dem direkt, utan att det måste antas några genomförandebestämmelser mot vilka talan kan väckas.

42 För det andra utövar OLAF sina utredningsbefogenheter direkt med stöd av artikel 4.2 i förordning nr 1073/1999, utan att det är nödvändigt att anta några rättsakter mot vilka talan kan väckas. Även resultaten av de utredningar som utförs av OLAF översänds direkt med stöd av artiklarna 9 och 10 i förordning nr 1073/1999, utan att det finns någon möjlighet att väcka talan. Eftersom OLAF är helt fristående från kommissionen anser klagandena att kommissionen inte heller kan anta en rättsakt rörande byråns verksamhet som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring.

43 För det tredje har klagandena gjort gällande att eventuella brister i de åtgärder som OLAF vidtar inte heller senare kan angripas i ett nationellt förfarande till följd av en utredning som OLAF har utfört, eftersom de nationella domstolarna helt saknar behörighet att pröva sådana åtgärder, även i samband med prövningen av beslut som fattats av de nationella myndigheterna. För övrigt saknar de nationella myndigheterna behörighet att anta rättsakter rörande OLAF:s verksamhet och de kan inte heller vidta åtgärder på grundval av gemenskapsbestämmelser som reglerar denna verksamhet.

44 Klagandena anser att den omständigheten att de således inte har någon möjlighet att angripa det omtvistade beslutets giltighet, vare sig inför EG-domstolen enligt artikel 241 EG eller inför nationell domstol genom att förmå den nationella domstolen att begära förhandsavgörande från EG-domstolen angående denna fråga, borde ha lett förstainstansrätten till slutsatsen att deras talan kunde tas upp till prövning. Klagandena anser att förstainstansrätten, till skillnad från vad som

gjorts gällande i punkt 74 i den överklagade domen, därigenom inte skulle ha ändrat de rättsmedel som föreskrivs i fördraget, utan att den helt enkelt skulle ha gjort en korrekt tolkning av artikel 230 fjärde stycket EG mot bakgrund av principen om rätt till ett verksamt rättsligt skydd (se domen i det ovannämnda målet Unión de Pequeños Agricultores mot rådet, punkterna 40 och 44).

45 Klagandena har närmare bestämt hävdat att förstainstansrätten, för att beakta de krav som följer av nämnda princip, borde ha utvidgat den aktuella tolkningen av villkoret i artikel 230 fjärde stycket EG, genom att anse att en person berörs personligen av en allmän gemenskapsåtgärd om åtgärden, på grund av personens situation, påtagligt kränker eller kan komma att kränka personens intressen, eller om åtgärden obestridligen och faktiskt påverkar personen i fråga genom att begränsa dennes rättigheter eller genom att ålägga denne skyldigheter.

Domstolens bedömning

46 Genom å ena sidan artiklarna 230 EG och 241 EG, och å andra sidan artikel 234 EG, har det i fördraget inrättats ett fullständigt system av rättsmedel och förfaranden för att säkerställa kontrollen av att de rättsakter som antas av gemenskapsinstitutionerna är lagenliga. Denna kontroll har anförtrotts gemenskapsdomstolen. I detta system har fysiska eller juridiska personer, som på grund av de begränsningar av deras talerätt som föreskrivs i artikel 230 fjärde stycket EG inte kan föra talan direkt vid domstolen angående en allmän rättsakts giltighet, möjlighet att åberopa att en sådan rättsakt är ogiltig, antingen inför EG-domstolen enligt artikel 241 EG eller inför nationell domstol, och därvid förmå denna, som själv saknar behörighet att pröva giltigheten av gemenskapens rättsakter, att begära förhandsavgörande från EG-domstolen angående denna fråga (domen i det ovannämnda målet Unión de Pequeños Agricultores mot rådet, punkt 40, och där angiven rättspraxis).

47 Såsom har påpekats i punkt 25 i denna dom, har domstolen även slagit fast 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. Det sistnämnda villkoret skall tolkas mot bakgrund av principen om rätt till ett verksamt rättsligt skydd och med beaktande av de omständigheter som kan särskilja en sökande. En sådan tolkning kan emellertid inte medföra att detta villkor, vilket uttryckligen föreskrivits i fördraget, inte tillämpas utan att gemenskapsdomstolarna därmed överskrider gränserna för sin behörighet enligt fördraget (domen i det ovannämnda målet Unión de Pequeños Agricultores mot rådet, punkt 44, och där angiven rättspraxis).

48 I detta fall konstaterar domstolen att det inte finns något som tyder på att klagandena helt skulle sakna ett verksamt rättsligt skydd om de inte tilläts att väcka talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet vid förstainstansrätten.

49 Som parlamentet och kommissionen har gjort gällande, liksom generaladvokaten i punkt 56 i sitt förslag till avgörande, har de bestämmelser i det omtvistade beslutet som avser samarbetet med OLAF eller informationen till OLAF, oavsett bestämmelsernas exakta räckvidd, till syfte att ålägga parlamentsledamöterna skyldigheter. I varje enskilt fall åligger det således i första hand ledamöterna att antingen fullgöra dessa skyldigheter eller underlåta att iaktta dessa om de är övertygade om att de kan göra detta utan att åsidosätta gemenskapsrätten. Om en parlamentsledamot i ett konkret fall intar sistnämnda hållning, kan eventuella

senare rättsakter som parlamentet vidtar i förhållande till denna ledamot och som går denna person emot i princip bli föremål för domstolsprövning.

50 När det gäller de olika åtgärder som OLAF kan se sig nödsakad att vidta vid utövandet av sina utredningsbefogenheter, finns det — till skillnad från vad klagandena har gjort gällande — ingenting som tyder på att parlamentsledamöterna, när sådana åtgärder i synnerhet påverkar vissa av dem, helt skulle sakna ett verksamt rättsligt skydd i förhållande till dessa åtgärder. I detta mål förefaller det varken vara möjligt eller nödvändigt att undersöka alla de fall som kan uppkomma. Som generaladvokaten med rätta framhöll i punkt 62 i sitt förslag till avgörande skall det dock påpekas att reglerna om gemenskapsdomstolarnas behörighet, oavsett om det gäller att väcka direkt talan vid dessa eller att hänskjuta en begäran om förhandsavgörande till EG-domstolen på initiativ av en nationell domstol, skall tolkas bland annat mot bakgrund av principen om rätt till ett verksamt rättsligt skydd (domen i det ovannämnda målet Unión de Pequeños Agricultores mot rådet, punkterna 41, 42 och 44).

51 Den omständigheten att en sådan domstolsprövning sker i efterhand påverkar under alla omständigheter inte förstainstansrättens konstateranden i punkterna 73 och 74 i den överklagade domen. Som förstainstansrätten konstaterade kan nämligen risken att OLAF inom ramen för en utredning utför en handling som kränker den immunitet som varje parlamentsledamot åtnjuter inte motivera en ändring av det system för rättsmedel och förfarande som inrättats genom fördraget och som är avsett att anförtro gemenskapsdomstolarna kontrollen av att institutionernas rättsakter är lagenliga.

52 Av det ovan anförda följer att förstainstansrätten, utan att åsidosätta principen om rätt till ett verksamt rättsligt skydd, kunde avvisa talan på den grunden att klagandena inte berörs personligen av det omtvistade beslutet i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG.

53 Härav följer att överklagandet inte kan bifallas på den andra grunden.

54 Eftersom de två grunder som klagandena har åberopat till stöd för överklagandet är obefogade, skall överklagandet ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

55 I artikel 122 första stycket i rättegångsreglerna föreskrivs att, när överklagandet ogillas, domstolen skall besluta om rättegångskostnaderna. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 118 i dessa regler skall tillämpas i mål om överklagande, skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. I artikel 69.4 första stycket föreskrivs att medlemsstater och institutioner som har intervenerat skall bära sina rättegångskostnader.

56 Parlamentet har yrkat att klagandena skall förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta parlamentets rättegångskostnader. Eftersom överklagandet ogillas, skall parlamentets yrkande bifallas. Vidare skall Konungariket Nederländerna, rådet och kommissionen förpliktas att bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Överklagandet ogillas.**

2) **Klagandena skall bära sina rättegångskostnader och ersätta Europaparlamentets rättegångskostnader.**

3) **Konungariket Nederländerna, Europeiska unionens råd och Europeiska gemenskapernas kommission skall bära sina rättegångskostnader.**

Skouris Jann Gulmann

Cunha Rodrigues Rosas La Pergola

Puissochet Schintgen Macken

Colneric von Bahr

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 30 mars 2004.

R. Grass V. Skouris

Justitiesekreterare Ordförande