BESCHIKKING VAN DE PRESIDENT VAN HET GERECHT
25 november 1999 *

In zaak T-222/99 R,

J.-C. Martinez, lid van het Europees Parlement, wonende te Montpellier (Frankrijk),

Ch. de Gaulle, lid van het Europees Parlement, wonende te Parijs,

vertegenwoordigd door F. Wagner, advocaat te Nice, Rue de la Poissonnerie 2, Nice (Frankrijk),

verzoekers,

tegen

Europees Parlement, vertegenwoordigd door G. Garzón Clariana, juridisch adviseur, J. Schoo, directeur van de juridische dienst, en H. Krück, afdelingshoofd bij die dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij het secretariaat-generaal van het Europees Parlement, Kirchberg,

verweerder,

* Procestaal: Frans.

betreffende een verzoek om opschorting van de tenuitvoerlegging van het besluit van het Europees Parlement van 14 september 1999 inzake de uitlegging van artikel 29, lid 1, van het reglement van het Europees Parlement (PB L 202, blz. 1),

geeft

DE PRESIDENT VAN HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG

de navolgende

Beschikking

De toepasselijke regeling

1 Artikel 29 van het reglement van het Europees Parlement (PB 1999, L 202, blz. 1; hierna: „reglement"), bepaalt onder het opschrift „Oprichting van fracties":

„1. De leden kunnen fracties oprichten naar politieke gezindheid.

2. Iedere fractie moet uit leden van meer dan één lidstaat bestaan. Het voor de oprichting van een fractie vereiste aantal leden bedraagt ten minste drieëntwintig leden uit twee lidstaten, achttien uit drie en veertien uit vier of meer lidstaten.

3. Een lid kan slechts tot één fractie behoren.

4. De oprichting van een fractie moet in een verklaring aan de Voorzitter worden meegedeeld. In deze verklaring moet de naam van de fractie, de namen van haar leden en de samenstelling van haar bureau worden vermeld.

5. De verklaring van de oprichting van de fractie wordt gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.*"

2 Wat de parlementaire rechten betreft, hebben volgens artikel 23 van het reglement de voorzitter van het Parlement en de voorzitters van de fracties zitting en stemrecht in de Conferentie van de voorzitters. Voorts kunnen enkel de fracties een ontwerp-resolutie tot besluit van het debat over de verkiezing van de Commissie indienen (artikel 33), deelnemen aan de delegatie van het Parlement in het bemiddelingscomité (artikel 82), en een stemverklaring van twee minuten afleggen (artikel 137).

3 Het reglement bepaalt voorts, dat tal van initiatieven slechts genomen kunnen worden door „een fractie of ten minste tweeëndertig afgevaardigden", met name wat betreft:

— kandidaatstellingen voor de ambten van voorzitter, ondervoorzitter en quaestor (artikel 13);

— mondelinge vragen aan de Raad en de Commissie (artikel 42);

— het indienen van ontwerpen van aanbevelingen aan de Raad betreffende de titels V en VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie (artikel 49);

— debatten over actuele, dringende en bijzonder belangrijke kwesties (artikel 50);

— verzoeken om hernieuwde voorlegging aan het Parlement (artikel 71);

— voorstellen tot verwerping van het gemeenschappelijk standpunt van de Raad (artikel 79);

— het indienen van amendementen op het gemeenschappelijk standpunt van de Raad (artikel 80);

— het voorstel om de Commissie of de Raad vóór het begin van de toetredingsonderhandelingen met een staat uit te nodigen voor een debat (artikel 96);

— het voorstel om de Raad te verzoeken geen toestemming te verlenen voor het aanknopen van onderhandelingen over het sluiten, vernieuwen of wijzigen van een internationale overeenkomst, zolang het Parlement zich niet op basis van een verslag van de bevoegde commissie heeft uitgesproken over het voorgestelde onderhandelingsmandaat (artikel 97);

— het indienen van amendementen op aanbevelingen van de parlementaire commissie voor gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (artikel 104);

— voorstellen tot wijziging van de ontwerp-agenda van het Parlement (artikel 111);

— voorstellen tot urgentverklaring van beraadslagingen (artikel 112);

— verzoeken om stemming in onderdelen (artikel 131);

— verzoeken om hoofdelijke stemming (artikel 134);

— het indienen van amendementen ter behandeling in plenaire vergadering (artikel 139);

— verzoeken om terugverwijzing naar een commissie (artikel 144);

— verzoeken om sluiting van de beraadslaging (artikel 145);

— verzoeken om uitstel van de beraadslaging (artikel 146);

— verzoeken om schorsing of sluiting van de vergadering (artikel 147);

— betwisting van de uitlegging van het reglement door de bevoegde commissie (artikel 180).

4 Artikel 30 van het reglement, betreffende niet-ingeschreven leden, bepaalt:

„1. Leden die niet tot een fractie behoren, staat een secretariaat ter beschikking. Nadere bijzonderheden worden door het Bureau, op voorstel van de secretaris-generaal, geregeld.

2. Rechtspositie en parlementaire rechten van deze leden worden door het Bureau geregeld."

De feiten en het procesverloop

5 Bij brief van 19 juli 1999 werd de voorzitter van het Parlement in kennis gesteld van de oprichting van de „Groupe technique des députés indépendants (TDI) — Groupe mixte" [Fractie van onafhankelijke afgevaardigden — Gemengde fractie]

(hierna: „TDI-fractie"), die zich uitdrukkelijk tot doel stelde „iedere afgevaardigde de volledige uitoefening van zijn parlementair mandaat te waarborgen".

6 In de oprichtingsakte van de TDI-fractie wordt het volgende verklaard:

„De diverse ondertekenende deelnemers bevestigen jegens elkaar hun volstrekte politieke onafhankelijkheid. Hieruit volgt:

— stemvrijheid, zowel in commissies als in de plenaire vergadering,

— elke deelnemer onthoudt zich ervan, uit naam van alle leden van de [TDI-fractie] te spreken,

— de vergaderingen van de [TDI-fractie] hebben uitsluitend tot doel, spreektijden te verdelen en administratieve en financiële kwesties betreffende de [TDI-fractie] te regelen,

— het Bureau van de [TDI-fractie] is samengesteld uit vertegenwoordigers van de diverse deelnemende groepen."

7 Tijdens de plenaire vergadering van 20 juli 1999 deed de voorzitter van het Parlement mededeling van de oprichting van de TDI-fractie. De voorzitters van

de andere fracties in het Parlement meenden, dat niet was voldaan aan de door het reglement gestelde voorwaarden met betrekking tot de oprichting van fracties, en stelden voor, de commissie constitutionele zaken om een uitlegging te vragen. Volgens punt XV.8 van bijlage VI bij het reglement, betreffende de bevoegdheden van de vaste parlementaire commissies, is genoemde commissie met betrekking tot het reglement overeenkomstig de artikelen 142 en 180 ervan bevoegd voor alle vragen die de uitlegging ervan betreffen.

8 De commissie constitutionele zaken was van oordeel, dat de oprichtingsverklaring van de TDI-fractie, door „iedere politieke verwantschap uit te sluiten", niet in overeenstemming was met artikel 29, lid 1, van het reglement. Zij stelde daarom de volgende uitlegging voor:

„De oprichting, in de zin van dit artikel, van een fractie die openlijk ieder politiek karakter en iedere door de deelnemende groepen gedeelde politieke gezindheid ontkent, is niet mogelijk."

9 Het Parlement werd op 13 september 1999 overeenkomstig artikel 180, lid 3, van het reglement in kennis gesteld van deze uitlegging van de commissie constitutionele zaken.

10 De ontwerp-uitlegging werd overeenkomstig artikel 180, lid 4, van het reglement door de TDI-fractie betwist.

11 Op 14 september 1999 gaf het Parlement zijn goedkeuring aan de door de commissie constitutionele zaken voorgestelde uitlegging van artikel 29 van het reglement (hierna: „bestreden handeling" of „handeling van 14 september 1999").

12 Bij verzoekschrift, op 5 oktober 1999 neergelegd ter griffie van het Gerecht, hebben verzoekers krachtens artikel 230 EG beroep ingesteld tot nietigverklaring van de handeling van 14 september 1999.

13 Bij op dezelfde dag ter griffie van het Gerecht neergelegde afzonderlijke akte hebben zij krachtens artikel 242 EG tevens het onderhavige verzoek in kort geding ingediend, strekkende tot opschorting van de tenuitvoerlegging van de handeling van 14 september 1999.

14 Het Parlement heeft op 14 oktober 1999 zijn opmerkingen over dit verzoek ingediend.

15 Partijen zijn op 18 oktober 1999 in hun toelichtingen gehoord. Ter terechtzitting heeft de vertegenwoordiger van het Parlement twee door enkele parlementsleden overeenkomstig artikel 181 van het reglement ingediende voorstellen tot wijziging van het reglement overgelegd, waardoor het mogelijk zou worden gemaakt dat niet tot een politieke fractie behorende leden ambtshalve deel uitmaken van één „gemengde fractie".

16 Aan het eind van de terechtzitting is de vertegenwoordiger van het Parlement gevraagd, de kortgedingrechter binnen een maand na 18 oktober 1999 in kennis te stellen van de stand van de procedure van onderzoek van de voorstellen tot wijziging van het reglement. Aan de vertegenwoordiger van verzoekers is gevraagd mee te delen, welke consequenties dezen zouden verbinden aan een eventuele goedkeuring van die voorstellen.

17 Op 21 oktober 1999 heeft de vertegenwoordiger van verzoekers meegedeeld, dat wanneer de voorstellen tot wijziging van het reglement werden goedgekeurd, zij hun verzoek in kort geding zouden intrekken.

18 Op 12 november 1999 heeft het Parlement doen weten, dat de commissie constitutionele zaken tijdens haar vergadering van 22 en 23 november 1999 op basis van een rapport van de rapporteur een eerste gedachtewisseling zou hebben, maar dat hij niets kon zeggen over de datum waarop de commissie het rapport zou goedkeuren, of over de mogelijke strekking van het rapport.

19 Op 17 november 1999 is het Parlement uitgenodigd, de kortgedingrechter uiterlijk 24 november 1999 de notulen van die vergadering te doen toekomen.

20 Op 24 november 1999 heeft het Parlement doen weten, dat de leden van de commissie constitutionele zaken tijdens die vergadering een eerste gedachtewisseling over de wijzigingsvoorstellen en de rechtspositie van niet-ingeschreven leden hadden gehad. Tijdens die vergadering waren echter niet alle leden aan het woord gekomen en de discussie zou een volgende keer worden voortgezet.

In rechte

21 Ingevolge de artikelen 242 EG en 243 EG juncto artikel 4 van besluit 88/591/EGKS, EEG, Euratom van de Raad van 24 oktober 1988 tot instelling van een Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (PB L 319, blz. 1), zoals gewijzigd bij besluit 93/350/Euratom, EGKS, EEG van de Raad van 8 juni 1993 (PB L 144, blz. 21), kan het Gerecht, indien het meent dat de omstandigheden dit vereisen, opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestreden handeling gelasten of de noodzakelijke voorlopige maatregelen vaststellen.

22 Artikel 104, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht bepaalt, dat verzoeken om voorlopige maatregelen een duidelijke omschrijving dienen te bevatten van de omstandigheden waaruit het spoedeisend karakter van het verzoek blijkt, alsmede de middelen, zowel feitelijk als rechtens, op grond waarvan de voorlopige maatregel waartoe wordt geconcludeerd, voorshands gerechtvaardigd voorkomt (fumus boni juris). Deze voorwaarden zijn cumulatief, zodat wanneer aan een ervan niet is voldaan, het verzoek om opschorting van tenuitvoerlegging moet worden afgewezen (beschikking president Gerecht van 30 juni 1999, Alpharma/Raad, T-70/99 R, Jurispr. blz. II-2027, punt 42). In voorkomend geval gaat de kortgedingrechter voorts over tot afweging van de betrokken belangen (beschikking president Hof van 29 juni 1999, Italië/ Commissie, Jurispr. blz. I-4011, punt 59).

Argumenten van partijen

De ontvankelijkheid

23 Het Parlement stelt, dat het beroep in de hoofdzaak niet ontvankelijk is en dat derhalve het ervan afhangende verzoek om opschorting van tenuitvoerlegging niet ontvankelijk moet worden verklaard.

24 In de eerste plaats valt de bestreden handeling binnen de interne sfeer van het Parlement. Tegen een dergelijke handeling nu kan niet worden opgekomen krachtens artikel 230, eerste alinea, EG, bepalende dat het Hof toeziet op de wettigheid van handelingen van het Parlement „die beogen rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben", dat wil zeggen enkel de handelingen die krachtens zijn beslissingsbevoegdheid in de sfeer van het Verdrag zijn verricht. Handelingen op de gebieden die onder de interne autonomie van het Parlement vallen, zijn daarentegen niet vatbaar voor beroep (arrest Hof van 10 februari 1983, Luxemburg/Parlement, 230/81, Jurispr. blz. 255).

25 De verwijzing van verzoekers naar het arrest van het Hof van 15 september 1981, Lord Bruce of Donington (208/80, Jurispr. blz. 2205), is volgens het Parlement niet ter zake. In dat arrest heeft het Hof, onder meer, de autonome bevoegdheid van het Parlement om regels voor zijn eigen functioneren vast te stellen, bevestigd. Die autonomie ontleent het aan artikel 199, eerste alinea, EG, volgens hetwelk „het Europees Parlement (...) zijn reglement van orde [vaststelt] bij meerderheid van stemmen van zijn leden". Verder gaat het in dat arrest om de persoonlijke rechten van de leden ten opzichte van de fiscale bevoegdheid van de lidstaten.

26 Verder beroepen verzoekers zich in hun beroep in de hoofdzaak op de arresten van het Hof van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad (68/86, Jurispr. blz. 855), en 15 juni 1994, Commissie/BASF e.a. (C-137/92 P, Jurispr. blz. I-2555), voor hun stelling, dat schending van een bepaling van het reglement van orde bij de vaststelling van een materiële handeling de wettigheid van deze handeling kan aantasten, wanneer de geschonden regel een wezenlijk vormvoorschrift in de zin van artikel 230 EG is. In genoemde arresten ging het echter om de reglementen van orde van de Raad en de Commissie en zij betroffen de communautaire wetgevingsprocedure, respectievelijk het mededingingsbeleid.

27 In de tweede plaats, zo vervolgt het Parlement, is de bestreden handeling niet meer dan een algemene interpretatie, op basis van artikel 180 van het reglement, van een bepaling van algemene strekking. In casu heeft die interpretatie bovendien slechts declaratoire betekenis.

28 Het beroep van een natuurlijke of rechtspersoon tegen een handeling van algemene strekking is echter slechts ontvankelijk, wanneer die handeling in werkelijkheid een beschikking is waardoor de verzoeker rechtstreeks en individueel wordt geraakt (beschikking Gerecht van 8 december 1998, Sadam Zuccherifici e.a./Raad, T-39/98, Jurispr. blz. II-4207, punt 17).

29 In zoverre stellen verzoekers, hun mandaat niet behoorlijk te kunnen uitoefenen en rechtstreeks door de bestreden handeling te worden geraakt, doordat deze hen

tot leden „tweede klasse" maakt. Met deze stelling miskennen zij echter de huishoudelijke regels van het reglement, die berusten op het onderscheid tussen individuele leden en fracties. In casu gaat het om de aan fracties toegekende voorrechten en niet om de individuele rechten van de leden (zoals stemrecht en parlementaire vergoedingen).

30 Bij het bepalen van de rechtspositie van de niet-ingeschreven leden is bovendien uitgegaan van wat voor de interne werking van het Parlement noodzakelijk was. De onderhavige situatie is dus niet vergelijkbaar met die welke tot 's Hofs arrest van 23 maart 1993, Weber/Parlement (C-314/91, Jurispr. blz. I-1093, punten 8 e.v.), heeft geleid.

31 Het argument, dat de handeling van 14 september 1999 verzoekers rechtstreeks raakt omdat zij uitvoerbaar zou zijn, is eveneens ongegrond. Verzoekers zien ook over het hoofd, dat parlementsleden ingevolge artikel 181, lid 1, wijzigingen van het reglement kunnen voorstellen.

32 Ten slotte wijst het Parlement erop, dat het verzoek in kort geding door twee leden voor eigen rekening en niet voor rekening van de TDI-fractie is ingediend. Aangezien de handeling van 14 september 1999 hun parlementaire rechten niet aantast, worden zij er niet rechtstreeks en individueel door geraakt.

33 Verzoekers betogen, zakelijk weergegeven, dat de bestreden handeling rechtsgevolgen ten aanzien van derden heeft, doordat zij de voorrechten van bepaalde parlementsleden beperkt en de democratie in de Europese Unie aanzienlijk verzwakt.

34 Zij zijn niet in staat hun mandaat behoorlijk uit te oefenen, en worden door de handeling van 14 september 1999 rechtstreeks geraakt, in zoverre als zij

daardoor tot leden „tweede klasse" worden gemaakt. Verzoekers verwijzen naar de arresten van het Hof van 23 april 1986, Les Verts/Parlement (294/83, Jurispr. blz. 1339), en 28 november 1991, Luxemburg/Parlement (C-213/88 en C-39/89, Jurispr. blz. I-5643).

De fumus boni juris

35 Verzoekers stellen in de eerste plaats, dat de bestreden handeling discriminerend is voor leden die niet tot een fractie behoren.

36 Het lidmaatschap van een fractie levert immers voordelen op met betrekking tot de omvang van de parlementaire en administratieve voorrechten.

37 Met betrekking tot de parlementaire voorrechten wijzen zij erop, dat ingevolge het reglement (artikel 23) enkel de voorzitters van de fracties zitting en stemrecht hebben in de conferentie van de voorzitters; voorts verwijzen zij naar enkele van de in punt 3 supra genoemde initiatieven, die enkel door een fractie of ten minste 32 afgevaardigden kunnen worden genomen.

38 Verder worden plaatsen in commissies en delegaties pas toegekend nadat de fracties aan hun trekken zijn gekomen; de niet-ingeschreven leden moeten zich dan met de overgeschoten plaatsen tevreden stellen. Deze uitsluiting van de niet-ingeschreven leden is nog schrijnender in een aantal organen en, met name, in de door de conferentie van de voorzitters samengestelde delegaties ad hoc.

39 Wat de administratieve voorrechten betreft, wijzen verzoekers erop, dat niet-ingeschreven leden, in tegenstelling tot de fracties, buiten de vestigingsplaatsen

van het Parlement geen regelmatige vergaderingen met tolken kunnen houden en dat zij gemiddeld over een driemaal kleiner budget voor administratieve uitgaven beschikken dan de tot een fractie behorende leden. Bovendien ressorteert het secretariaatspersoneel van niet-ingeschreven leden rechtstreeks onder de administratie van het Parlement en beschikt het daardoor niet over de zelfstandigheid die het personeel van de fracties heeft.

40 De bestreden handeling bekrachtigt dus de geconstateerde discriminaties van de niet-ingeschreven leden en verzwakt hun positie.

41 In de tweede plaats stellen verzoekers, dat de bestreden handeling de communautaire rechtsorde en de stand van het materiële recht miskent. In het bijzonder is het onaanvaardbaar het reglement zo restrictief uit te leggen, terwijl gemengde fracties door het Parlement stilzwijgend worden erkend.

42 De uitsluitende beoordeling door het Parlement van de „politieke gezindheid" in de TDI-fractie maakt inbreuk op de gelijke rechten van de parlementsleden, verdraait de tekst van het reglement en maakt aldus van de organisatie in fracties een middel tot discriminatie.

43 In die zin wordt afgedaan aan de rechtszekerheid en wordt, in het bijzonder, het vertrouwensbeginsel geschonden, dat de communautaire autoriteiten gehouden zijn te eerbiedigen wanneer de houding van de instellingen bij de verzoeker gegronde verwachtingen heeft doen ontstaan. In casu druist de bestreden handeling in tegen het gebruik gemengde fracties toe te laten. Dat was, bijvoorbeeld, in 1979 het geval met de Groupe de coordination technique des groupes et des parlementaires indépendants, in 1987 met de Groupe technique de défense des groupes et des députés indépendants, en thans met de Groupe pour l'Europe des démocraties et des différences.

44 Tevens levert de handeling van 14 september 1999 schending op van grondrechten zoals de vrijheid van vereniging, gewaarborgd door artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van het beginsel van gelijke behandeling. Met betrekking tot dit laatste betogen verzoekers, dat het Parlement zich tot rechter over de „politieke gezindheid" van de leden maakt en dat het politieke besluit dat het heeft genomen, als willekeur is te beschouwen.

45 Het Parlement is van oordeel, dat de door verzoekers aangevoerde middelen kennelijk ongegrond zijn.

46 Om te beginnen herinnert het eraan, dat de TDI-fractie niet voldoet aan een wezenlijke voorwaarde om een fractie te vormen, welke voorwaarde ook gesteld wordt in de reglementen van orde van de parlementen van de meeste lidstaten, te weten dat de leden van gelijke politieke gezindheid zijn en gericht zijn op het verwezenlijken van gedeelde politieke opvattingen door middel van de klassieke parlementaire procedures. De TDI-fractie heeft echter duidelijk doen weten, dat zij geen gebruik wenst te maken van de aan fracties verleende rechten, doch enkel beoogt te bewerkstelligen, dat haar leden de aan de leden van fracties toekomende administratieve en financiële voordelen kunnen genieten. Door de oprichting van de TDI-fractie toe te laten, zou men artikel 29, lid 1, van het reglement van elk nuttig effect beroven en aan de fracties hun wezenlijk kenmerkend doel ontnemen, te weten het gezamenlijk verdedigen van de door hun leden gedeelde politieke opvattingen.

47 Wanneer de fracties bijzondere voordelen genieten, dan is dat wegens de bijzondere rol die zij in het parlementaire leven spelen en die de niet-ingeschreven leden niet kunnen vervullen.

48 De reden waarom de niet-ingeschreven leden over minder grote bedragen kunnen beschikken dan de fracties, zo vervolgt het Parlement, is dat zij slechts één gezamenlijk secretariaat hebben, terwijl elk van de fracties een eigen secretariaat heeft. Door het ontbreken van een gezamenlijke politieke structuur is het ook niet

mogelijk, de taken van tot aanstelling bevoegd gezag in de zin van artikel 2 Ambtenarenstatuut, of van tot het sluiten van overeenkomsten bevoegd orgaan in de zin van artikel 6 van de Regeling andere personeelsleden aan de niet-ingeschreven leden te delegeren.

49 Het Parlement ontkent, dat het het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden. Het betoogt, dat de uitlegging van artikel 29 van het reglement een zaak van politieke beoordeling door de bevoegde instanties is, zodat de communautaire rechter zijn oordeel niet in de plaats van het oordeel van die instanties kan stellen, tenzij er sprake zou zijn van een kennelijke dwaling, wat in casu niet het geval is.

50 Met betrekking tot de gemengde fracties die tijdens eerdere legislatuurperiodes hebben bestaan, herinnert het Parlement eraan, dat volgens artikel 199 EG juncto artikel 180 van het reglement elk Parlement soeverein meester van zijn reglement van orde is, behoudens eventuele controle door de communautaire rechter, en dat het nooit te maken heeft gehad met een zo evident geval van ontbreken van gedeelde politieke gezindheid. Zo bestond de Groupe de coordination technique van 1979 uit leden die eigenlijk tegenstander waren van de Europese integratie. Ook in de in 1987 opgerichte Groupe technique, die twee maanden heeft bestaan, bestonden niet zulke grote verschillen tussen haar leden als in de TDI-fractie het geval is. In de huidige Groupe pour l'Europe des démocraties et des différences zijn tot nu toe geen politieke tegenstellingen geconstateerd op grond waarvan men politieke verwantschap tussen de leden zou kunnen ontkennen.

51 Het Parlement betwist ten slotte, dat het de grondrechten heeft geschonden. In het bijzonder het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, waarvan artikel 11 door verzoekers is ingeroepen, is volgens het Parlement in casu niet van toepassing, omdat het slechts beoogt de rechten van het individu tegenover de overheid te waarborgen.

De spoedeisendheid

52 Verzoekers zijn van mening, dat aan de voorwaarde van spoedeisendheid is voldaan, omdat zij, gezien de beperkte duur van hun mandaat, onverwijld moeten kunnen deelnemen aan de werkzaamheden van het Parlement, met dezelfde rechten en voordelen als de parlementsleden die bij een fractie zijn aangesloten.

53 Volgens het Parlement voldoet dit argument op geen enkele manier aan de in de rechtspraak ontwikkelde criteria (zie, onder meer, beschikking president Gerecht van 6 december 1996 (Stad Mainz/Commissie, T-155/96 R, Jurispr. blz. II-1655, punt 19). Verzoekers geven immers niet aan, in welk opzicht de bestreden handeling ernstige en onherstelbare schade zou kunnen veroorzaken.

54 De aan fracties toegekende faciliteiten voor meer intensieve deelneming aan de parlementaire werkzaamheden kunnen bovendien slechts nut afwerpen indien de leden van die fracties dezelfde politieke overtuiging aanhangen. Dit is echter niet het geval bij de TDI-fractie, die rechten van politieke deelneming opeist waarvan de betrokkenen volgens hun eigen regels nu juist geen gebruik mogen maken. Het enige doel dat zij gemeen hebben, is dus in aanmerking te komen voor de spreektijd die aan fracties wordt toegekend, ofschoon ook de fracties, naar uit artikel 120 van het reglement blijkt, geen enkel voorrecht op dit gebied genieten. De TDI-fractie zal dus geen nuttig gebruik van de aan fracties voorbehouden parlementaire rechten kunnen maken.

55 Aangezien er geen rechten zijn die uitgeoefend kunnen worden, kan de weigering van die — niet bestaande — rechten geen ernstige en onherstelbare schade veroorzaken die opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestreden handeling zou kunnen rechtvaardigen.

56 Verder is wat de administratieve en financiële voordelen betreft, de noodzaak van de verlangde opschorting niet aangetoond. Die voordelen hebben immers een dienende functie en zijn enkel nuttig voor echte politieke fracties.

57 Volgens vaste rechtspraak kan financiële schade, buitengewone omstandigheden daargelaten, bovendien niet als onherstelbaar of ook maar moeilijk herstelbaar worden beschouwd, aangezien het altijd mogelijk is later een financiële vergoeding te betalen.

58 Aangezien verzoekers niets concreets hebben aangevoerd omtrent een onmiddellijk dreigende financiële schade of het bestaan van buitengewone omstandigheden, is hun verzoek om opschorting van tenuitvoerlegging volgens het Parlement ongerechtvaardigd en kan het Gerecht er bijgevolg niet in bewilligen.

Beoordeling door de rechter in kort geding

De ontvankelijkheid

59 Ingevolge artikel 104, lid 1, tweede alinea, van het Reglement voor de procesvoering is een verzoek tot verkrijging van voorlopige maatregelen slechts ontvankelijk indien de verzoeker partij is in een voor het Gerecht aanhangig geding. Deze bepaling is geen simpel vormvoorschrift, maar impliceert, dat het beroep in de hoofdzaak waarmee het verzoek in kort geding verband houdt, daadwerkelijk door het Gerecht kan worden onderzocht.

60 Het is vaste rechtspraak dat, om de zaak ten gronde niet te prejudiciëren, de ontvankelijkheid van het beroep in de hoofdzaak in beginsel niet in het kader van

het kort geding dient te worden onderzocht. Wanneer evenwel, zoals in casu, wordt gesteld dat het beroep in de hoofdzaak waarmee het verzoek in kort geding verband houdt, kennelijk niet-ontvankelijk is, kan het noodzakelijk zijn het bestaan vast te stellen van elementen die het aannemelijk maken dat dat beroep ontvankelijk is (zie, onder meer, beschikkingen president Hof van 16 oktober 1986, Groupe des droites européennes en Front national/Parlement, 221/86 R, Jurispr. blz. 2969, punt 19, en 27 januari 1988, Distrivet/Raad, 376/87 R, Jurispr. blz. 209, punt 21; beschikkingen president Gerecht van 15 maart 1995, Cantine dei colli Berici/Commissie, T-6/95 R, Jurispr. blz. II-647, punt 26, en Alpharma/Raad, reeds aangehaald, punt 114).

61 Artikel 230, eerste alinea, EG bepaalt, dat het Hof de wettigheid nagaat van de handelingen van het Europees Parlement die beogen rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben. Ingevolge deze bepaling kunnen handelingen die het Parlement in de sfeer van het EG-Verdrag verricht en die inbreuk zouden kunnen maken op de bevoegdheden van de lidstaten of van de andere instellingen of die de aan de bevoegdheden van het Parlement gestelde grenzen zouden kunnen overschrijden, aan het toezicht van de communautaire rechter worden onderworpen (arrest Les Verts/Parlement, reeds aangehaald, punt 25). Daarentegen kunnen handelingen die enkel de interne organisatie van de werkzaamheden van het Parlement betreffen, geen voorwerp van een beroep tot nietigverklaring zijn (beschikkingen Hof van 4 juni 1986, Groupe des droites européennes/Parlement, 78/85, Jurispr. blz. 1753, punt 11, en 22 mei 1990, Blot en Front national/Parlement, C-68/90, Jurispr. blz. I-2101, punt 11, en arrest Weber/Parlement, reeds aangehaald, punt 9). Tot deze categorie behoren handelingen van het Parlement die hetzij geen rechtsgevolgen teweegbrengen, hetzij dit slechts doen binnen het Parlement zelf met betrekking tot de organisatie van zijn werkzaamheden, en die volgens de in zijn reglement geregelde verificatieprocedures kunnen worden getoetst (arrest Weber/Parlement, reeds aangehaald, punt 10).

62 In casu is het beroep in de hoofdzaak gericht tegen de handeling van 14 september 1999 houdende goedkeuring van de uitlegging van artikel 29 van het reglement, door de commissie constitutionele zaken voorgesteld aan het einde van een procedure die na de mededeling aan de voorzitter van de oprichtingsverklaring van de TDI-fractie was ingeleid.

63 Om te beginnen zij opgemerkt, dat de bestreden handeling door een meerderheid van de leden van het Parlement is vastgesteld en derhalve als een handeling van

het Parlement zelf moet worden beschouwd (zie, naar analogie, arrest Les Verts/ Parlement, reeds aangehaald, punt 20).

64 Vervolgens moet worden onderzocht, of zij rechtsgevolgen kan hebben buiten het kader van de interne organisatie van de werkzaamheden van de instelling.

65 De bij de bestreden handeling goedgekeurde uitlegging van artikel 29 van het reglement brengt mee, dat het voor bepaalde leden onmogelijk is een fractie in de zin van dat artikel op te richten. Dit heeft tot gevolg, dat de betrokken leden, waaronder verzoekers, niet dezelfde parlementaire en administratieve voorrechten genieten als de tot een fractie behorende leden en dus hun parlementaires functie niet kunnen uitoefenen onder omstandigheden overeenkomend met die waaronder laatstbedoelde leden hun functie uitoefenen. De bestreden handeling brengt dus met name ten aanzien van verzoekers rechtsgevolgen teweeg.

66 Voorts zij eraan herinnerd dat, naar het Hof heeft overwogen, een reglement van orde van een gemeenschapsinstelling tot doel heeft de interne werking van de diensten in het belang van een goed bestuur te regelen, en dat de functie van de voorschriften van een dergelijk reglement, met name op het punt van de organisatie van de beraadslagingen en de besluitvorming, er derhalve vooral in bestaat, het goede verloop van de debatten te verzekeren met inachtneming van de voorrechten van elk lid van de instelling (arrest Hof van 7 mei 1991, Nakajima/Raad, C-69/89, Jurispr. blz. I-2069, punt 49).

67 Zelfs met deze rechtspraak voor ogen en erkennende, dat artikel 29 van het reglement in wezen beoogt de werkzaamheden van de leden van het Parlement te organiseren, valt niet uit te sluiten, dat de handeling van 14 september 1999

wordt opgevat als een maatregel die ook buiten het strikte kader van de interne organisatie van het Parlement rechtsgevolgen heeft, doordat zij het voor bepaalde leden van die instelling onmogelijk maakt, hun mandaat onder dezelfde omstandigheden uit te oefenen als de tot een fractie behorende leden, en hun dus belet, op even volwaardige wijze als laatstbedoelden deel te nemen aan het proces van totstandkoming van gemeenschapshandelingen.

68 Wat de vraag betreft, of verzoekers overeenkomstig het vereiste van artikel 230, vierde alinea, EG door de bestreden handeling individueel en rechtstreeks worden geraakt, kan worden volstaan met erop te wijzen, dat, enerzijds, de in de handeling van 14 september 1999 vervatte uitlegging is gegeven na een protest van de voorzitters van de fracties in het Parlement naar aanleiding van de oprichtingsverklaring van de TDI-fractie, waarvan verzoekers deel uitmaakten, en dat, anderzijds, die uitlegging verzoekers rechtstreeks belet deel uit te maken van de TDI-fractie, daar deze door de vaststelling van genoemde handeling heeft opgehouden te bestaan als fractie in de zin van artikel 29 van het reglement.

69 Er bestaan derhalve serieus te nemen elementen die het aannemelijk maken, dat het beroep in de hoofdzaak als ontvankelijk zal worden beschouwd. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de rechtspraak van het Hof, volgens welke de Europese Gemeenschap een rechtsgemeenschap is, doordat haar lidstaten noch haar instellingen onttrokken zijn aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met het constitutionele handvest dat in het Verdrag is belichaamd, en doordat bij het Verdrag een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven is geroepen, waarbij het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen aan het Hof is opgedragen (arresten Les Verts/Parlement, punt 23, en Weber/Parlement, punt 8, beide reeds aangehaald; arrest Hof van 22 oktober 1987, Foto-Frost, 314/85, Jurispr. blz. 4199, punt 16, en beschikking Hof van 13 juli 1990, Zwartveld e.a., C-2/88 Imm., Jurispr. blz. I-3365, punt 16).

70 Bijgevolg moet dit verzoek in kort geding ontvankelijk worden verklaard.

De fumus boni juris

71 Om te beginnen zij erop gewezen, dat verzoekers op een vraag van de kortgedingrechter ter terechtzitting hebben geantwoord, dat zij zich niet beroepen op onwettigheid van artikel 29 van het reglement. Hun betoog luidt, zakelijk samengevat, dat de door het Parlement op 14 september 1999 goedgekeurde uitlegging van artikel 29 in strijd is met de wijze waarop dat artikel in het verleden steeds is uitgelegd, zoals blijkt uit het feit dat de oprichting van gemengde fracties eerder nooit op bezwaren is gestuit. Doordat zij de oprichting van de TDI-fractie onmogelijk maakt, is de door het Parlement op 14 september 1999 aanvaarde uitlegging van artikel 29 van het reglement derhalve onverenigbaar met, onder meer, het beginsel van gelijke behandeling.

72 Met de bepaling dat de leden fracties naar politieke gezindheid kunnen oprichten, sluit artikel 29, lid 1, van het reglement op zich niet uit, dat het Parlement, al naar gelang de relevante gegevens van elk geval, een verschillend oordeel kan uitspreken over aan zijn voorzitter meegedeelde verklaringen inzake de oprichting van een fractie. Een dergelijk verschil in behandeling is slechts als een verboden discriminatie te beschouwen indien er sprake zou zijn van willekeur.

73 Wat het onderhavige geval betreft, wijst het Parlement erop, dat naar luid van de oprichtingsakte van de TDI-fractie „de diverse ondertekenende deelnemers jegens elkaar hun volstrekte politieke onafhankelijkheid bevestigen", welke verklaring een objectieve rechtvaardiging kan opleveren voor de verschillende behandeling van de TDI-fractie.

74 Evenwel moet worden vastgesteld, dat het Parlement in zijn huidige samenstelling zich niet heeft verzet tegen de oprichting van de Groupe pour l'Europe des démocraties et des différences, die volgens verzoekers een gemengde fractie is. Het Parlement verklaart dienaangaande, dat het tot nu toe tussen de leden van die fractie geen dusdanige politieke verschillen heeft kunnen vaststellen, dat men hun een gedeelde politieke gezindheid zou kunnen ontzeggen, en het beklemtoont, dat „uit de ontwerp-statuten van die groepering veeleer blijkt, dat tussen de leden ervan een zekere politieke verwantschap bestaat", zonder echter enig schriftelijk bewijs daarvoor over te leggen of een bewijsaanbod desbetreffend te doen.

75 Het kan dus niet worden uitgesloten, dat het Parlement zich heeft schuldig gemaakt aan willekeur en discriminatie jegens verzoekers door hun te beletten de TDI-fractie op te richten waarin zij met andere leden wensten samen te gaan. Hieraan moet nog worden toegevoegd, dat naar verzoekers hebben verklaard — zonder dat dit door het Parlement is weerlegd —, dergelijke niet-politieke gemengde fracties sinds 1979 zijn toegelaten.

76 Verder moet erop worden gewezen, dat ofschoon het belang van politieke partijen door artikel 191 EG uitdrukkelijk wordt erkend — „Europese politieke partijen zijn een belangrijke factor voor integratie binnen de Unie. Zij dragen bij tot de vorming van een Europees bewustzijn en tot de uiting van de politieke wil van de burgers van de Unie" —, dit artikel het Parlement niet noopt, artikel 29 van zijn reglement zo uit te leggen, dat leden van verschillende politieke gezindheid zich niet aaneen zouden kunnen sluiten teneinde de aan fracties toekomende voorrechten te genieten.

77 Het middel dat verzoekers aan schending van het beginsel van gelijke behandeling ontlenen, kan derhalve niet zonder meer worden geacht elke grond te ontberen. Dit rechtvaardigt, dat de kortgedingrechter thans de andere voorwaarden voor opschorting van de tenuitvoerlegging onderzoekt.

Spoedeisendheid en afweging van belangen

78 Verzoekers beogen met hun verzoek in kort geding te bewerkstelligen, dat zij bij de uitoefening van hun mandaat alle aan het lidmaatschap van een fractie verbonden rechten en voordelen kunnen genieten tot het moment waarop het Gerecht uitspraak zal doen in het beroep tot nietigverklaring van de handeling van 14 september 1999, die de erkenning van de TDI-fractie als volwaardige fractie verhindert.

79 Vaststaat dat het doel van de kortgedingprocedure erin bestaat, de volle werking van het arrest ten gronde te waarborgen. Met het oog daarop dienen de verlangde maatregelen spoedeisend te zijn in die zin, dat het ter voorkoming van ernstige en onherstelbare schade voor de belangen van de verzoeker noodzakelijk is, dat zij vóór de uitspraak ten gronde worden getroffen en effect sorteren [beschikking president Hof van 25 maart 1999, Willeme/Commissie, C-65/99 P(R), Jurispr. blz. I-1857, punt 62; beschikking president Gerecht van 15 juli 1999, Giulietti/Commissie, T-167/99 R, Jur. Ambt. blz. I-A-139; II-751, punt 29].

80 Vastgesteld moet worden, dat zo de handeling van 14 september 1999 niet wordt opgeschort, dit verzoekers ernstige schade zal berokkenen, omdat zij dan niet de aan fracties toekomende rechten en voordelen kunnen genieten en, bijgevolg, niet in staat zijn zich als vertegenwoordigers van de volken der in de Gemeenschap verenigde staten te doen horen onder dezelfde voorwaarden als de tot een fractie behorende leden. Die schade zal des te ernstiger zijn, omdat de periode van instructie en afdoening van de zaak ten gronde, tijdens welke verzoekers zich in een discriminatoire situatie zouden kunnen bevinden, samen kan vallen met een niet te verwaarlozen gedeelte van de beperkte duur van hun mandaat.

81 Die schade is tevens onherstelbaar, omdat de eventuele nietigverklaring van de handeling van 14 september 1999 aan het einde van de procedure ten gronde, in die situatie geen verandering meer kan brengen.

82 Voor zover bovendien opschorting van de tenuitvoerlegging van de handeling van 14 september 1999 tot de uitspraak van het Gerecht in het beroep in de hoofdzaak, tot gevolg heeft dat de TDI-fractie dezelfde behandeling krijgt als de Groupe pour l'Europe des démocraties et des différences en de in punt 43 supra genoemde, in 1979 en later opgerichte fracties, kan zij niet nadelig zijn voor de organisatie van de diensten van het Parlement. Daarbij moet erop worden gewezen, dat de aan die verschillende fracties toegekende behandeling een bij de belangenafweging in aanmerking te nemen gegeven in het voordeel van verzoekers is, nu het Parlement geen bewijs heeft geleverd voor het bestaan van een politieke verwantschap tussen de leden van die fracties, waarvan de oprichting niettemin is toegestaan, noch ook hun statuten heeft overgelegd.

83 Uit het voorgaande volgt, dat aan de voorwaarden voor de verlangde opschorting van tenuitvoerlegging is voldaan.

DE PRESIDENT VAN HET GERECHT

beschikt:

1) **De tenuitvoerlegging van de handeling van het Europees Parlement van 14 september 1999, waarbij het Parlement de door de commissie constitutionele zaken voorgestelde uitlegging van artikel 29 van zijn reglement heeft goedgekeurd, wordt opgeschort.**

2) De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.

Luxemburg, 25 november 1999.

De griffier

H. Jung

De president

B. Vesterdorf