CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL W. VAN GERVAN van 30 november 1989 *

Mijnheer de President,
Mijne heren Rechters,

1. In deze zaak staat opnieuw de vraag aan de orde of het Parlement een nietigheidsberoep kan instellen voor Uw Hof op grond van artikel 173 EEG-Verdrag en/of het in identieke bewoordingen gestelde artikel 146 EGA-Verdrag. [1]

Voor nadere gegevens omtrent het precieze voorwerp van dit beroep, de omstandigheden waarin het werd ingesteld en — na Uw recent Comitologie-arrest [2] — werd voortgezet alsmede voor een overzicht van de argumenten van partijen verwijs ik naar het rapport ter terechtzitting. Gelet op de beslissing van Uw Hof om de ontvankelijkheidsvraag vooraf en los van de grond van de zaak te onderzoeken zal mijn conclusie uiteraard ook alleen op die vraag betrekking hebben.

2. In het Comitologie-arrest heeft Uw Hof de vraag naar de ontvankelijkheid van een door het Parlement ingesteld nietigheidsberoep tegen een besluit van de Raad met algemene strekking, ontkennend beantwoord. Ik zal hierna onderzoeken of de in het arrest gegeven oplossing ook onverkort geldt voor een zaak als de nu voorliggende. In onderhavige zaak vecht het Parlement een verordening van de Raad [3] aan omdat die verordening werd aangenomen zonder dat de samenwerkingsprocedure werd gevolgd en aldus de prerogatieven van het Parlement zouden zijn miskend. Ofschoon in de Comitologie-zaak ook reeds argumenten naar voren werden gebracht, en door het Hof beantwoord, in verband met de schending van de eigen prerogatieven van het Parlement (onder meer het controlerecht van het Parlement op de Commissie) lag de klemtoon daar toch vooral op de verdediging door het Parlement van het communautaire recht en meer bepaald van het in de Verdragen voorziene institutionele evenwicht.

Thans staat de verdediging door het Parlement van de eigen prerogatieven volkomen centraal en dit op een bijzondere wijze aangezien het Parlement alleen staat in zijn betoog en dus voor de verdediging van zijn prerogatieven uitsluitend op zichzelf is aangewezen. Het betoog van het Parlement betreft immers de (zogenaamd) verkeerde juridische grondslag, met name artikel 31 EGA-Verdrag in plaats van artikel 100 A EEG-Verdrag, voor de aangevochten verordening met als gevolg dat het Parlement, zoals voorgeschreven in laatstgenoemd artikel, geen inbreng heeft kunnen doen overeenkomstig de in artikel 149,

* Oorspronkelijke taal: Nederlands.

1 — Hierna zal gemakshalve uitsluitend naar artikel 173 EEG-Verdrag worden verwezen.

2 — Arrest van 27 september 1988, zaak 302/87, Parlement/Raad, Jurispr. 1988, blz. 5615.

3 — Verordening van 22 december 1987 tot vaststelling van maximaal toelaatbare niveaus van radioactieve besmetting van levensmiddelen en diervoeders ten gevolge van een nucleair ongeval of ander stralingsgevaar (de zogenaamde „Tsjernobyl"-verordening), PB 1987, L 371, blz. 11.

lid 2, EEG-Verdrag voorziene samenwerkingsprocedure. Aangezien de Commissie het oneens is met het Parlement omtrent de keuze van juridische grondslag, kan zij redelijkerwijze niet de spreekbuis zijn van het Parlement bij de verdediging van diens prerogatieven. In de Comitologie-zaak lag dat anders omdat Commissie en Parlement daar éénzelfde standpunt verdedigden ten overstaan van de Raad.

Omwille van deze bijzonderheid komt het Uw Hof toe de precedentswaarde van zijn vroegere beslissing te onderzoeken, en zo nodig te nuanceren, voor wat betreft het initiatiefrecht van het Parlement om de eigen prerogatieven via een nietigheidsberoep voor het Hof te verdedigen (zie hierna, nr. 7).

Vooraleer het eigenlijke onderzoek aan te vatten wil ik kort Uw aandacht vragen voor twee belangrijke uitgangspunten, namelijk enerzijds de manier waarop de institutionele opzet in het EEG-Verdrag rechterlijk afdwingbaar is gemaakt en anderzijds de plaats die in Uw rechtspraak aan het Parlement is ingeruimd.

Bevoegdheidsverdeling tussen de instellingen ook rechterlijk afdwingbaar gemaakt

3. Het staat buiten elke twijfel dat het EEG-Verdrag in de artikelen 169 en volgende (en het EGA-Verdrag in de artikelen 136 en volgende) gekozen heeft voor een systeem van bevoegdheidsverdeling tussen de in artikel 4, lid 1, van het EEG-Verdrag (respectievelijk artikel 3, lid 1 van het EGA-Verdrag) genoemde instellingen, dat niet louter politiek gesanctioneerd is maar ook rechterlijk afdwingbaar is. Leidmotief daarbij is dat de verschillende instellingen maar ook de Lid-Staten, die elk een eigen opdracht hebben in de institutionele structuur van het Verdrag en die elk een bepaald aspect van het gemeenschapsbelang vertegenwoordigen, desgewenst bevoegdheidsconflicten aan de gemeenschapsrechter kunnen voorleggen. Dit geldt ook voor de wetgever stricto sensu, dat is de Raad, aan dewelke van bij de aanvang op uitgesproken wijze de legislatieve bevoegdheid werd toebedeeld welke in een klassiek constitutioneel systeem normaal aan de volksvertegenwoordiging toekomt.

Dit kenmerk van rechterlijke afdwingbaarheid van bevoegdheden betreft heel in het bijzonder de keuze van de rechtsgrondslag van een door een instelling verrichte handeling. Die moet, volgens het Hof, berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn.[4] Inderdaad: het toezicht op een correcte juridische basis, waarover het ook gaat in onderhavige zaak, is cruciaal voor het waarborgen van de in de Verdragen vastgelegde bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten en tussen de Gemeenschapsinstellingen onderling.

De in de Verdragen genomen optie voor een ook rechterlijke sanctionering van bevoegdheidsdomeinen, zelfs wanneer de eigenlijke wetgever daarbij betrokken is, is een optie die afwijkt van deze gemaakt in niet weinige Lid-Staten — vooral degene die geen federale staatsstructuur kennen — maar ligt op onmiskenbare wijze in de communautaire rechtsorde verankerd. In zijn

4 — Arrest van 26 maart 1987, zaak 45/86, Commissie/Raad, Jurispr. 1987, blz. 1493, r. o. 11; arrest van 23 februari 1988, zaak 68/86, Verenigd Koninkrijk/Raad, Jurispr. 1988, blz. 855, r. o. 24.

gemeenschappelijk vervoerbeleid-arrest van 22 mei 1985 heeft het Hof er bovendien op gewezen dat de wijze waarop de politieke conflictsbeslechting is gestructureerd geen invloed kan hebben op de manier waarop de rechterlijke conflictsbeslechting dient te worden opgevat. [5]

Dat aan het Parlement in deze rechterlijk afdwingbaar gemaakte bevoegdheidsstructuur geen even expliciete plaats werd toegekend als aan de Raad of de Commissie ligt, naar algemeen wordt aangenomen, bij het feit dat het Parlement bij de aanvang nauwelijks macht bezat. Als het Parlement van bij het begin bindende bevoegdheden had gekregen, dan zou het naar alle waarschijnlijkheid even expliciet in de rechterlijke afdwingbaarheidsstructuur van het Verdrag ingeschakeld geworden zijn. Een aanduiding daarvoor is dat, in de mate waarin het Parlement toch bevoegdheden had of nadien verkreeg die rechtsgevolgen voor anderen sorteren, de daarmee gepaard gaande bevoegdheidsconflicten aan het toezicht van het Hof onderworpen werden. [6]

Door dit uitgangspunt van meetaf aan te beklemtonen, wil ik het niet als dusdanig aan de grondslag van mijn redenering leggen. Ik wil alleen onderstrepen dat uit de institutionele structuur van het Verdrag zeker geen *a priori* mag worden afgeleid tegen de rechterlijke afdwingbaarheid van bevoegdheden van enig orgaan of instelling, wanneer die afdwingbaarheid op grond van andere overwegingen uit de Verdragsbepalingen moet worden afgeleid.

Het „jus standi" van het Parlement in de rechtspraak van het Hof

4. Een tweede uitgangspunt dat ik, ongetwijfeld ten overvloede, in herinnering wil brengen is dat in de rechtspraak van Uw Hof geleidelijk aan een ruimere bevoegdheid van het Parlement om in rechte te staan, werd erkend. De opeenvolgende etappes zijn zo goed bekend dat ik met een opsomming ervan kan volstaan [7]: de handelingen van het Parlement kunnen het voorwerp uitmaken van een prejudiciële vraag tot interpretatie of onderzoek van geldigheid; het Parlement beschikt over een algemeen recht tot tussenkomst in rechtszaken voor het Hof; het kan als eiser optreden in een nalatigheidsberoep ex artikel 175 EEG-Verdrag; het kan uitgenodigd worden om, zowel in het kader van een rechtstreeks beroep als in de loop van een prejudiciële procedure, inlichtingen aan het Hof te verstrekken; tegen handelingen van het Parlement kan een nietigheidsberoep worden ingesteld. Terecht heeft advocaat-generaal Darmon er in de Comitologie-zaak op gewezen dat in al deze gevallen, behalve in het laatste, een beroep kon worden gedaan op een tekstueel

5 — Arrest in de zaak 13/83, Parlement/Raad, Jurispr. 1985, blz. 1556: „De omstandigheid dat het Europees Parlement tevens de gemeenschapsinstelling is die tot taak heeft politieke controle uit te oefenen op de werkzaamheden van de Commissie, en in zekere mate op die van de Raad, kan geen invloed hebben op de uitlegging van de verdragsbepalingen betreffende de beroepsmogelijkheden van de Instellingen" (r. o. 18 van het arrest).
Maar zie het Comitologie-arrest, r. o. 12, waar dit impliciet tegengesproken of althans afgezwakt wordt.

6 — Tekenend — voor het in onderhavige zaak voorliggende type van geschil — is de volgende overweging uit het arrest van het Hof van 10 juli 1986, zaak 149/85, Wybot, Jurispr. 1986, blz. 2403: „In het kader van het door de Verdragen gewilde bevoegdheidsevenwicht tussen de instellingen mag de praktijk van het Europees Parlement... niet tot gevolg hebben, dat de andere instellingen een prerogatief wordt ontnomen, dat hun door de Verdragen zelf is toegekend" (r. o. 23 van het arrest).

7 — Voor de verwijzingen en een bespreking, zie laatst de conclusie van advocaat-generaal Darmon van 26 mei 1988 in de reeds aangehaalde Comitologie-zaak.

aanknopingspunt, waardoor het Hof kon volstaan met het expliciteren van de tekst door deze mede van toepassing te verklaren op het Parlement. Wat betreft het nietigheidsberoep tegen handelingen van het Parlement kon het Hof in het Les Verts-arrest [8] evenwel geen beroep doen op een dergelijk tekstargument, wat het Hof in zijn interpretatie niet weerhouden heeft.

Aan voorgaande opsomming kan nu ook het (onbeperkte) beroepsrecht worden toegevoegd dat aan het Parlement toekomt tegen beslissingen van het Gerecht van eerste aanleg. Inderdaad, het gewijzigde statuut van het Hof bepaalt dat hogere voorziening tegen eindbeslissingen van het Gerecht onder meer openstaat voor de „instellingen van de Gemeenschap", ongeacht of zij in het geding voor het Gerecht zijn tussengekomen. [9] Het Hof heeft steeds geweigerd de term „instellingen" in het Verdrag of in zijn Statuut aldus te interpreteren dat het Parlement daar niet onder zou vallen: een dergelijke interpretatie, aldus het Hof, zou immers afbreuk doen aan de institutionele positie (van het Parlement), zoals het Verdrag, en wel met name artikel 4, lid 1 die heeft gewild. [10]

Het is opvallend dat het Hof in voornoemde arresten waarbij jus standi aan het Parlement werd erkend, de door de Verdragen uitgestippelde bevoegdheidsverdeling tussen de instellingen heeft geïnterpreteerd met het oog op een zo groot mogelijke coherentie en doeltreffendheid van de in de Verdragen voorziene rechtsgangen en rechtsmiddelen. Weliswaar acht het Hof zich daarbij gebonden aan het beginsel van limitatieve toewijzing van rechterlijke bevoegdheid, krachtens hetwelk het Hof, aldus het CFDT-arrest van 17 februari 1977 de grenzen van zijn bevoegdheid niet mag verleggen door het creëren van een *nieuwe* rechtsgang. [11] Onderhavige zaak is evenwel duidelijk te onderscheiden van de CFDT-zaak, waarin de hypothese werd behandeld van een vereniging die *in geen geval* onder het EGKS-Verdrag, gelet op de beperkte materiële opzet van dat Verdrag, een eisgerechtigde partij kon zijn. In onderhavige zaak ligt het anders: het Parlement heeft, zoals we hebben gezien, reeds in een heel aantal opzichten jus standi voor het Hof verkregen, en vraagt het Hof nu om zelf als eiser te mogen optreden ter verdediging van eigen door het Verdrag toegekende prerogatieven.

Het Comitologie-arrest

5. Wie de rechtspraak van Uw Hof van bij het in werking treden van het EEG-Verdrag heeft gevolgd is ongetwijfeld opgevallen hoezeer die rechtspraak gericht was en is op

8 — Arrest van 23 april 1986, zaak 294/83, Jurispr. 1986, blz. 1339, r. o. 24-25, bevestigd door het arrest van 3 juli 1986, zaak 34/86, Raad/Parlement, Jurispr. 1986, blz. 2155, r. o. 5.

9 — Zie artikel 49 van het Statuut van het Hof van Justitie EEG-Euratom-EGKS, zoals laatst gewijzigd door het besluit van de Raad (EGKS, EEG, Euratom) nr. 88/591 van 24 oktober 1988, PB 1989, C 215, blz. 1.

10 — Met name wat betreft het recht van het Parlement om in een geding voor het Hof te interveniëren en om een beroep wegens nalaten in te stellen. Zie de arresten van 29 oktober 1980 in zaken 138/79 en 139/79, Roquette Frères en Maïzena, Jurispr. 1980, respectievelijk op blz. 3333 en 3393, r. o. 19, en van 22 mei 1985, in zaak 13/83, geciteerd in voetnoot 5, r. o. 17.

11 — Arrest van 17 februari 1977, zaak 66/76, CFDT/Raad, Jurispr. 1977, blz. 305 (inzake het annulatieberoep van particulieren tegen besluiten van de Raad in het EGKS-Verdrag) (r. o. 8 van het arrest). Deze uitspraak werd bevestigd in het arrest van 11 juli 1984, zaak 222/83, Gemeente Differdange/Commissie, Jurispr. 1984, blz. 2889 (waar bevestigd werd dat gemeenten geen eisgerechtigde partijen zijn onder artikel 33 van het EGKS-Verdrag).

het waarborgen, onder vele facetten, van een adequaat en coherent stelsel van rechtsbescherming. In dat opzicht kwam het Comitologie-arrest vrij onverwacht.[12] In het arrest werden zowel de argumenten verworpen betreffende de verbondenheid van de rechtsgangen, en in het bijzonder van het beroep wegens nalaten met het nietigheidsberoep — waarvan het Hof in een vroeger arrest nochtans de nauwe band had onderstreept[13] — als degene betreffende de samenhang van de passieve en de actieve legitimatie van het Parlement. Daarbij viel des te meer op dat Uw Hof, om het parallellisme tussen het wel aan het Parlement toegestane beroep wegens nalaten en het hem niet toegestane nietigheidsberoep te ontkennen, aan artikel 175 een verregaande interpretatie heeft gegeven — door namelijk (in r. o. 17) een expliciete weigering te beslissen gelijk te stellen met een voortgezet verzuim te handelen — en dit tot (gedeeltelijke) opvulling van een leemte in het systeem van de rechtsbescherming. Deze interpretatie ging verder dan de vroegere rechtspraak van het Hof liet vermoeden en wijkt ook af van de regeling in het EGKS-Verdrag (aan hetwelk het Hof in hetzelfde arrest nochtans op het punt van de band tussen actieve en passieve legitimatie analogie-argumenten heeft ontleend).[14]

Dient men hieruit af te leiden dat het Hof in het Comitologie-arrest afstand heeft gedaan van zijn aanhoudende zorg voor een adequaat en coherent systeem van rechtsbescherming? Zeker niet, zoals reeds blijkt uit de zonet gesignaleerde inspanning om artikel 175 ongemeen ruim te interpreteren. Daarenboven verwijst het arrest even later (in r. o. 20), bij de beoordeling van het parallellisme tussen actieve en passieve legitimatie van het Parlement, nadrukkelijk naar het Les Verts-arrest en herinnert eraan dat de daarin gegeven interpretatie steunt op de noodzaak om een volledig systeem van rechtsbescherming voor particulieren op te zetten ten overstaan van de handelingen van communautaire instellingen, die bij machte zijn voor hen rechtsgevolgen te sorteren.

Veeleer begrijp ik het Comitologie-arrest als een weigering om, zoals door het Parlement gevraagd, in zijn voordeel een verandering te brengen in het institutionele evenwicht tussen instellingen inzake nietigheidsberoep bij het Hof (en, in verband daarmee, het parallellisme tussen actieve en passieve legitimatie te aanvaarden) (r. o. 19). Op die vraag ingaan had inderdaad kunnen overkomen als een interferentie van het Hof in een zo delicate aangelegenheid als het institutionele evenwicht tussen de met normatieve bevoegdheden of prerogatieven beklede gemeenschapsinstellingen en derhalve als een interferentie in het politiek besluitvormingsproces, ook al had het Hof voordien gesteld

12 — Eén enkel voorbeeld: in de net gepubliceerde tweede (door L. W. Gormley herziene) Engelse versie van het standaardwerk van P. J. G. Kapteyn en P. VerLoren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, 1989, beschrijven de auteurs op blz. 143 en volgende de natuurlijke ontwikkeling van het *jus standi* van het Parlement voor het Hof en besluiten hun betoog (duidelijk geschreven vóór het Comitologie-arrest) met de bedenking: „There is no escaping the fact that bringing cases before the Court is both a manifestation and consequence of active parliamentary participation in the political life of the Community" (blz. 145). Het Comitologie-arrest heeft de auteurs verplicht op de valreep, en duidelijk in „decrescendo", dit betoog met een voetnoot aan te vullen.

13 — Zie het arrest van 18 november 1970, zaak 15/70, Chevalley, Jurispr. 1970, blz. 975, r. o. 6. Weliswaar maakte het Hof deze overweging in verband met de begripsomschrijving van handelingen die het voorwerp kunnen uitmaken van een beroep op basis van de artikelen 173 en 175.

14 — Voor een grondige analyse van het Comitologie-arrest onder meer op dit punt en van de vroegere rechtspraak van het Hof, zie M. Thill, „Le défaut de qualité du Parlement Européen pour agir en annulation au titre de l'article 173 du Traité CEE: l'arrêt de la Cour de justice du 27 septembre 1988 et ses implications sur d'autres aspects du contentieux communautaire", *Cah. Dr. eur.*, 1989, blz. 367 en volgende, op blz. 375 tot en met 382.

— uitspraak die het in het Comitologie-arrest evenwel impliciet heeft tegengesproken — dat de rechterlijke en de politieke conflictsbeslechting los van elkaar moeten worden gezien (hiervoor, nr. 3 en voetnoot 5). Dit gevaar van ogenschijnlijke interferentie bestond des te meer nu, zoals door het Hof opgemerkt (in r. o. 26), bij gelegenheid van de goedkeuring van de Europese Akte de bevoegdheden van het Parlement aanzienlijk werden uitgebreid zonder dat dit gepaard ging met een wijziging van de regeling van het beroepsrecht in artikel 173 EEG-Verdrag. Bij die herziening van de Verdragen heeft de Raad inderdaad expliciet geweigerd in te gaan op een voorstel van de Commissie tot toekenning aan het Parlement van eenzelfde onbeperkte mogelijkheid om een nietigheidsberoep in te stellen als degene waarover de Raad en de Commissie beschikken. [15] [16]

Nochtans — zo dient dadelijk te worden onderstreept — kan deze weigering niet aldus worden opgevat dat zij het Hof *in geen enkel geval* toelaat om een *jus standi* ex artikel 173 EEG-Verdrag in hoofde van het Parlement te erkennen. Inderdaad, voornoemd voorstel van de Commissie zou zowel de actieve als de passieve legitimatie van het Parlement in het Verdrag hebben ingeschreven. De afwijzing ervan (de Europese Akte werd ondertekend in februari 1986) heeft het Hof evenwel niet belet om in het Les Verts-arrest van 23 april 1986 de passieve legitimatie van het Parlement — en dus zijn jus standi als verweerder — te erkennen. [17]

Het imperatief van een adequate en coherente rechtsbescherming

6. Het hiervoor gemaakte onderscheid tussen de interpretatie van het Verdrag tot verzekering van een adequaat en coherent systeem van rechtsbescherming en de interpretatie ervan op een wijze die dreigt te interfereren met een delicaat politiek evenwicht tussen de instellingen, is in mijn ogen primordiaal. Waar het eerste tot de onvervreemdbare taak van de rechter behoort, ligt het tweede binnen de opdracht van de (grond-)wetgever. Het is daarom begrijpelijk dat het Hof in het Comitologie-arrest niet is ingegaan, zeker niet na verwerping van het voormelde Commissie-initiatief, op argumenten in verband met het herschikken van het institutioneel evenwicht, daar waar het in het Les Verts-arrest van 23 april 1986 wél is ingegaan op argumenten in verband met het verzekeren van rechtsbescherming, middels een, aldus het Hof, door het Verdrag in het leven geroepen volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures, ten behoeve van derden die zich gekrenkt voelen door een verbindende handeling van het Parlement. [18] Uw Hof deed dit op grond van de overweging dat

„de Europese Economische Gemeenschap een rechtsgemeenschap is in die zin, dat noch haar Lid-Staten noch haar instellingen ontkomen aan het toezicht op de verenig-

15 — Aldus een verklaring van Commissaris Ripa di Meana voor het Parlement op 9 oktober 1986. Het voorstel van de Commissie werd gepubliceerd in het Bulletin van het Parlement, PB 100.805/Add. 2 van 10 oktober 1985, blz. 25.

16 — Volgens een verklaring die Commissievoorzitter Delors later heeft afgelegd voor het Parlement was daarvoor geen *unanimiteit* te vinden bij de Raad maar hebben sommige nationale delegaties op de Conferentie van de Vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lid-Staten waar dit voorstel ter sprake kwam, doen opmerken „que les institutions communautaires étaient sous l'emprise d'une constitution évolutive et qu'un jour la jurisprudence, donnerait de facto, ce droit au Parlement". Zie het verslag van de zitting van 26 oktober 1988 (voorlopige editie), blz. 194 tot en met 197.

17 — Weiler, J.: „Pride and Prejudice — Parliament v. Council", *Eur. L. Rev.* 1989, blz. 334, op blz. 345.

18 — Zie r. o. 23 en 24 van het Les Verts-arrest, reeds geciteerd in voetnoot 8, en vooral de lezing die het Comitologie-arrest daarvan geeft in r. o. 20.

baarheid van hun handelingen met het constitutionele handvest waarop de Gemeenschap is gegrond, namelijk het Verdrag".[19]

Waarbij ik — ook verder in deze conclusie — onder *rechtsbescherming* versta: de aan de titularis van een recht, bevoegdheid of prerogatief[20] toekomende mogelijkheid om zijn recht, bevoegdheid of prerogatief op eigen initiatief, dat is naar eigen beoordeling, middels een beroep op de rechterlijke macht te doen gelden.

Het gemaakte onderscheid heeft een belangrijk praktisch gevolg. Terwijl het (her-)schikken van een institutioneel evenwicht tussen Raad, Commissie en Parlement — waarvan ik aanneem dat dit *niet* op de weg van de rechter ligt — zou moeten leiden tot het toekennen aan het Parlement van een even volledig beroepsrecht als aan Raad en Commissie, is dit niet het geval voor het verwezenlijken van een werkzame rechtsbescherming ten behoeve van het Parlement. Daartoe is slechts een beperkt beroepsrecht vereist, namelijk in de mate waarin zulks nodig is om de eigen rechten, bevoegdheden en prerogatieven van het Parlement veilig te stellen, dat is in de mate waarin het Parlement een hem *eigen belang* heeft bij de vordering. Ik wil daarbij opmerken — dit komt verder nog ter sprake (zie hierna, nrs. 12 en 14) — dat het Hof in het Comitologie-arrest eveneens de noodzaak erkent van een gerechtelijke bescherming van de prerogatieven van het Parlement, maar dat het Hof het inroepen van die bescherming voor wat betreft een verhaal ingesteld op basis van artikel 173 EEG-Verdrag heel in het bijzonder aan de Commissie toevertrouwt (r. o. 27 van het arrest).

7. Vermits het in onderhavige zaak gaat over de bevoegdheid van het Parlement om zelf en op eigen initiatief een nietigheidsberoep in te stellen tot vrijwaring van de eigen (samenwerkings-)bevoegdheid en alleen daarvoor, zal ik mijn onderzoek naar de wenselijkheid van nuancering van het door Uw Hof in het Comitologie-arrest ingenomen standpunt, daartoe beperken. Mijn onderzoek zal dan ook betrekking hebben op de rechtsoverwegingen 25 tot en met 27 van het arrest en, in een verder stadium, op de overwegingen 8 tot en met 10. De andere overwegingen van het arrest die ertoe leiden aan het Parlement een *onbeperkte* mogelijkheid tot nietigheidsberoep te ontzeggen, beschouw ik als gegeven.

De hoedanigheid van het Parlement om zijn bevoegdheden via een nietigheidsberoep in rechte af te dwingen

8. Als ik het heb over de hoedanigheid (van het Parlement) om in rechte te staan (‚la qualité pour ester en justice') onderscheid ik deze hoedanigheid van de bekwaamheid (van het Parlement) om in rechte te staan (‚la capacité d'ester en justice'). Het tweede heeft betrekking op de bekwaamheid om drager van rechten te zijn, hetgeen meestal samenhangt met de aanwezigheid bij de procespartij van (een min of meer uitgesproken vorm van) rechtspersoonlijkheid (daarover straks in nr. 17). Het eerste betreft de vraag of iemand aan een bepaalde rechtsregel, in casu het Verdrag, expliciet of impliciet de hoedanigheid ontleent om *hetzij* als

19 — Les Verts-arrest, reeds geciteerd in noot 8, r. o. 23.

20 — Ik gebruik hier en ook verder deze ruime formulering om aan te duiden dat het onverschillig is om welke soort van „rechten", in de ruimste zin van het woord, het wel gaat.

verzoeker, *hetzij* als verweerder in rechte te staan.[21]

In het Les Verts-arrest heeft Uw Hof de hoedanigheid van het Parlement om als verweerder in rechte te staan gelezen in artikel 173, lid 1, van het Verdrag — al werd het Parlement daarin niet uitdrukkelijk genoemd — en dit op grond van de noodzaak om particuliere derden die zich gekrenkt voelen door een voor hen rechtsgevolgen teweeg brengende handeling, de nodige rechtsbescherming te bieden. De vraag die nu voor het Hof ligt is of een soortgelijke rechtsbescherming — en derhalve of de hoedanigheid van het Parlement om als verzoeker in rechte te staan — moet worden geboden aan een instelling die beweert in zijn bevoegdheidssfeer gekrenkt te zijn door de handeling van een andere gemeenschapsinstelling.

9. Ik moge erop wijzen dat in de vraag zoals ik ze hiervoor heb geformuleerd, de klemtoon niet ligt op de samenhang tussen de actieve en de passieve legitimatie van het Parlement (dat is tussen het Parlement als eiser en het Parlement als verweerder), — een vraag die behoort tot het domein van het institutioneel evenwicht waarover ik het hier niet wil hebben om de vroeger aangegeven reden (hiervoor, nrs. 5 en 6) — maar wel op het (al of niet) bestaan van proceshoedanigheid in hoofde van het Parlement tegen handelingen van andere instellingen omwille van de noodzaak van een adequate rechtsbescherming. Met andere woorden, zo die proceshoedanigheid in hoofde van het Parlement zou worden erkend, is het niet omdat het Parlement ook actieve legitimatie moet krijgen nadat het in het Les Verts-arrest geacht werd passief gelegitimeerd te zijn, ten einde het Parlement aldus op dezelfde voet te plaatsen als de Raad en de Commmissie; *maar wel* omdat het Parlement proceshoedanigheid als verzoeker moet verkrijgen, ten einde, zoals andere personen of instellingen, zijn rechten, bevoegdheden en prerogatieven op adequate manier zelf in rechte te kunnen verdedigen.[22]

In deze gedachtengang is, *inhoudelijk*, niet de vergelijking relevant tussen de proceshoedanigheid van het Parlement als verzoeker en die van het Parlement als verweerder maar wel de vergelijking tussen de proceshoedanigheid van het Parlement als verzoeker in een nietigheidsberoep tegen handelingen van andere gemeenschapsinstellingen en de proceshoedanigheid van (onder meer) particulieren, eveneens als verzoeker, tegen handelingen van gemeenschapsinstellingen waaronder het Parlement. Met andere woorden, de actieve legitimatie van het Parlement wordt hier vergeleken met de actieve legitimatie van (onder meer) particulieren.

Weliswaar komt in de huidige zaak, bij de vraag naar de proceshoedanigheid van het Parlement als *verzoeker*, eenzelfde *interpretatie*-probleem te voorschijn als in de Les Verts-zaak bij de vraag naar de proceshoedanigheid van het Parlement als *verweerder*, en dit omdat zowel aangaande de hoedanigheid van verzoeker in artikel 173, lid 1,

21 — Over het onderscheid tussen *capacité* en *qualité* om in rechte te staan onder het EEG-Verdrag (en ook *intérêt*, belang dat *in casu* bestaat in de verdediging van eigen rechten: hiervoor, nr. 6) zie het reeds oude maar nog steeds lezenswaardige artikel van C. Cambier, „Le droit de procédure: principe et élément régulateur de l'autorité des juges dans les Communautés européennes", verschenen in het verslagenboek *De individuele rechtsbescherming in de Europese Gemeenschappen*, 1967, blz. 117 en volgende. Vergelijk J. Boulouis, „La qualité du Parlement européen pour agir en annulation", *Rev. M. Comm.* 1989, blz. 119 en volgende.

22 — Zie ook reeds in die zin advocaat-generaal Darmon in zijn conclusie (punten 32 en 33) voor het Comitologie-arrest.

tweede zin, als aangaande de hoedanigheid als verweerder in artikel 173, lid 1, eerste zin, geen uitdrukkelijke verwijzing voorkomt naar het Parlement en zelfs niet naar „andere instellingen" (dan Raad en Commissie).

De cruciale vraag die derhalve in het huidige geding in alle scherpte rijst is deze: dient aan het Parlement een geringere mate van rechtsbescherming te worden geboden dan aan particulieren (daargelaten de verdere vraag naar het rechtstreeks of individueel geraakt zijn van laatstgenoemden, waarover verder, nr. 17), wanneer het erom gaat eigen rechten, bevoegdheden of prerogatieven voor de rechter te verdedigen?

De noodzaak van een rechtsbeschermingsconforme interpretatie van artikel 173 EEG-Verdrag

10. Laat mij dadelijk zeggen dat ik niet inzie waarom die vraag anders moet worden beantwoord voor instellingen dan voor particulieren.

Het is toch niet omdat laatstgenoemden *fysieke* personen kunnen zijn en alleen zij uit dien hoofde een beroep zouden kunnen doen op de artikelen 6, paragraaf 1, en 13, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) op grond waarvan hen, in civiele of penale zaken, recht op beoordeling door een onpartijdige rechter respectievelijk, bij schending van hun rechten of vrijheden, daadwerkelijke rechtshulp wordt gewaarborgd?[23] In de rechtspraak van Uw Hof wordt overigens erkend dat ook privaatrechtelijke rechtspersonen gelijksoortige, aan hun speciale situatie aangepaste rechten of vrijheden kunnen inroepen, zoniet op grond van het EVRM dan toch op grond van algemene rechtsbeginselen.[24] Waar het lijkt vast te staan dat het EVRM niet geldt voor publiekrechtelijke rechtspersonen, kan daaruit evenwel niet a contrario worden afgeleid dat het beroep op de rechter niet ook openstaat, op grond van een algemeen rechtsbeginsel van toegang tot de rechter (hierna, nr. 12), *indien* de institutionele structuur van de betrokken rechtsorde zich, zoals die van de Gemeenschap (hiervoor, nr. 3), niet principieel verzet tegen de rechterlijke afdwingbaarheid van de hun door de wetten of Verdragen toegekende rechten, bevoegdheden of prerogatieven.

11. Evenmin kan men sedert het Les Verts-arrest aan het Parlement een tekstargument tegenwerpen. Zoals hiervoor reeds aangestipt bevat artikel 173, lid 1, noch wat betreft de kring van aan de controle van het Hof onderworpen instellingen, noch wat betreft de kring van beroepsgerechtigden, een verwijzing naar het Parlement en evenmin naar een generieke benaming waaronder het Parlement kan worden begrepen. Wat de aan de controle van het Hof onderworpen instellingen betreft heeft het Hof hierin geen beletsel gezien om ook de handelingen van het Parlement omwille van de eisen van de rechtsbescherming van gekrenkte derden aan rechterlijk toezicht te onderwerpen.[25]

23 — Zie bij voorbeeld het arrest van 15 oktober 1987, zaak 222/86, Heylens, Jurispr. 1987, blz. 4097, in het bijzonder r. o. 14 van het arrest.

24 — Zie bij voorbeeld de recente arresten van 21 september 1989, gevoegde zaken 46/87 en 227/88, Hoechst, Jurispr. 1989, blz. 2859, r. o. 17 en volgende, van 17 oktober 1989, zaak 85/87, Dow Benelux, Jurispr. 1989, blz. 3137, r. o. 28 en volgende, en van 18 oktober 1989, zaak 374/87, Orkem, Jurispr. 1989, blz. 3283, r. o. 30 en volgende.

25 — Zie hiervoor, voetnoot 18.

Met andere woorden, bij stilzwijgen van de tekst heeft het Hof de tekst geïnterpreteerd in overeenstemming met het imperatief van een zo adequaat mogelijke rechtsbescherming. Moet deze manier van interpreteren dan niet evenzeer gelden, bij het opvullen van een analoge tekstuele leemte, wanneer het erom gaat aan instellingen een gelijkwaardige rechtsbescherming te bieden als aan particulieren, wanneer het erop aankomt de eigen rechten, bevoegdheden en prerogatieven te verdedigen? Waarbij nog weze aangestipt dat de particuliere vereniging in het Les Verts-arrest een politieke partij was, dat wil zeggen een vereniging met een publiekrechtelijke roeping, en dat de rechten die in die zaak aan de orde stonden evenmin gewone „subjectieve rechten" waren, maar wel aanspraken op verkiezingskredieten.

12. Veel meer dan voorgaande overwegingen overtuigt mij echter het argument dat in een rechtsgemeenschap al wie handelingsbekwaam is de eigen rechten, bevoegdheden of prerogatieven ook *zelf* en naar eigen beoordeling *voor de rechter* moet kunnen doen gelden. Dit lijkt mij een algemeen rechtsbeginsel te zijn, namelijk de verwoording van het fundamentele recht op rechtbescherming (zoals hiervoor, in nr. 6 gedefinieerd), dat zoals gezegd ook geldt voor overheidslichamen en -instellingen *wanneer* de institutionele opzet, zoals die van de Europese Gemeenschap, in de mogelijkheid voorziet bevoegdheidsconflicten tussen instellingen voor de rechter te brengen.

Ik ben mij ervan bewust dat ik met deze bewering (op een beperkt — zie hierna, nr. 14 — maar kapitaal punt) in tegenspraak kom met wat het Hof in het Comitologie-arrest heeft gesteld, en het is dan ook op dat beperkte punt dat ik het Hof uitnodig zijn stellingname te herzien. Uw Hof heeft er namelijk op gewezen dat het Parlement niet zonder verdediging is, wanneer het erop aankomt zijn rechten, bevoegdheden of prerogatieven te doen eerbiedigen. Enerzijds dient de Commissie, overeenkomstig artikel 155 EEG-Verdrag, er voor te waken dat de prerogatieven van het Parlement worden geëerbiedigd en moet zij desnoods zelf een nietigheidsberoep inleiden. Anderzijds kunnen, benevens de Lid-Staten, ook particulieren een beroep instellen bij het Hof dan wel een prejudiciële vraag uitlokken. Ik ga hier niet in op de „technische" bezwaren die aan deze zienswijze verbonden zijn[26], maar wil alleen aanstippen dat de erdoor geboden rechtsbescherming beperkt en onvolledig is, omdat zij het initiatief ter bescherming van de rechten en prerogatieven van het Parlement in de handen legt van de Commissie, de Lid-Staten of van particulieren, met andere woorden het Parlement voor de rechterlijke afdwinging van zijn eigen rechten „onder voogdij stelt". Het is een situatie die mij vanuit een oogpunt van een *adequate rechtsbescherming* hoogst onbevredigend voorkomt.

13. Ter ondersteuning van de eigen proceshoedanigheid van het Parlement als verzoeker in een nietigheidsberoep hebben de vertegenwoordigers van het Parlement en de Commissie er tijdens de mondelinge behan-

26 — Men leze daarover de in voetnoot 14 geciteerde bijdrage van Thill, op blz. 387 en volgende. Bij gebrek aan beter wordt daarin de mogelijkheid vermeld voor het Parlement om via een beroep wegens nalaten tegen de Commissie, deze laatste desnoods (dat wil zeggen als zij niet uit eigen beweging heeft gehandeld) ertoe te verplichten een nietigheidsberoep in te stellen tot vrijwaring van de rechten en prerogatieven van het Parlement. Dat men tot dergelijke gewrongen en vanuit een oogpunt van *économie de procédure* verwerpelijke constructie gedwongen is, is op zichzelf reeds een bewijs van de noodzaak om het Parlement toe te laten zelf een nietigheidsberoep in te stellen.

deling terecht de nadruk op gelegd dat juridische bevoegdheidsconflicten uiteindelijk, wanneer politiek overleg tot geen oplossing heeft geleid, aan de rechter moeten kunnen worden onderworpen. In een gemeenschap zoals de Europese waar (zeker sedert de Europese Akte) een subtiel evenwicht bestaat tussen, enerzijds, de bevoegdheden van de gemeenschapsinstellingen onderling en, anderzijds, de bevoegdheden van de Gemeenschap en van de Lid-Staten, hetgeen aanleiding geeft en nog zal geven tot delicate bevoegdheidsconflicten, dient de uiteindelijke beslechting daarvan aan de rechter te worden overgelaten. Zou het Hof deze opdracht ook maar gedeeltelijk afwijzen, dan zou het zijn opdracht van ultieme bewaker van het recht — die de Verdragen aan het Hof en niet aan de Commissie opdraagt (vergelijk artikel 164 met artikel 155, lid 1 van het EEG-Verdrag) — verwaarlozen.

Even terecht heeft de vertegenwoordiger van de Commissie erop gewezen dat anders beslissen noodzakelijkerwijs de autonome beoordeling van de Commissie ten overstaan van het al dan niet inleiden van een rechtsgeding zou aantasten. Het zou de Commissie daarenboven voor een belangenconflict plaatsen, telkens wanneer zij het, zoals in de huidige zaak, niet eens is met het Parlement over de aan een bevoegdheidsconflict te geven oplossing: moet zij dan, om de prerogatieven van het Parlement te verdedigen, tegen de Raad (desgevallend tegen zichzelf) een nietigheidsberoep instellen gericht tegen een oplossing die zij zelf gefundeerd acht en waartoe zij wellicht zelf het initiatief heeft genomen ? Een dergelijke stand van zaken acht ik niet in overeenstemming met een goede rechtsbedeling die belangenconflicten moet voorkomen.

14. Ik heb er reeds op gewezen (hiervoor, nr. 6, in fine) dat Uw Hof in het Comitologie-arrest niet ontkent dat de prerogatieven van het Parlement vatbaar dienen te zijn voor rechterlijke bescherming. In die zin is wat ik hier voorstel niet strijdig met Uw vroeger arrest. Het lijkt mij echter om de hiervoor genoemde redenen geen goede oplossing te zijn om, zoals in het arrest gesuggereerd, het initiatief tot het uitlokken van rechterlijke bescherming via een nietigheidsberoep — dat is de meest werkzame vorm van rechtsbescherming — aan anderen voor te behouden. Zoals reeds aangestipt zal deze oplossing er overigens toe leiden dat naar constructies wordt gezocht om de betwisting langs andere wegen toch aan de rechter voor te leggen, constructies die een verregaande interpretatie (zoals inzake beroep wegens nalaten: hiervoor, nr. 5) dan wel een ongewenste procedure-omweg (hiervoor, voetnoot 26) noodzakelijk zullen maken. Het komt mij voor dat de rechtlijnige benadering die erin bestaat ten behoeve van het Parlement een beperkt beroepsrecht ex artikel 173 EEG-Verdrag te erkennen tot vrijwaring van eigen rechten, bevoegdheden en prerogatieven, vanuit een oogpunt van adequate rechtsbescherming en goede rechtsbedeling veruit de meest verkieslijke oplossing is. Zij is ook de enige oplossing die bij nietnaleving van een substantiële formaliteit tot volledige genoegdoening kan leiden.

15. Op grond van bovenstaande overwegingen kom ik tot het besluit dat aan het Parlement de hoedanigheid moet worden toegekend om voor het Hof een nietigheidsberoep ex artikel 173 EEG-Verdrag (of artikel 146 EGA-Verdrag) in te leiden telkens

wanneer het gaat om de verdediging van eigen rechten, bevoegdheden of prerogatieven (zie daarover nog hierna nr. 19).

De juridische vormgeving van de hoedanigheid van het Parlement om als verzoeker op te treden

16. De vraag die nu moet worden beantwoord is of de hierboven verdedigde proceshoedanigheid van het Parlement om op grond van artikel 173 als verzoeker op te treden tot verdediging van eigen rechten, bevoegdheden of prerogatieven, op het eerste dan wel op het tweede lid van artikel 173 moet worden gesteund.

Voor het eerste lid pleit de omstandigheid dat het daar gaat over het beroepsrecht van publiekrechtelijke lichamen (Lid-Staten en instellingen van de Gemeenschap); voor het tweede lid pleit de omstandigheid dat het een beperkt, aan een eigen belang gebonden, beroepsrecht instelt. Laat mij onmiddellijk zeggen dat mijn voorkeur gaat naar het eerste lid van artikel 173. Het Parlement hoort het best thuis bij de categorie van publiekrechtelijke eisgerechtigden die — ook wanneer zij een eigen belang verdedigen — dit doen vanuit een bepaald facet van algemeen belang. Toch wil ik er eerst op wijzen dat, gelet op een evolutie in de rechtspraak van het Hof, artikel 173, lid 2, evenmin ongeschikt is om aan het jus standi van het Parlement vorm te geven. Dit zal mij toelaten de vormgeving van dit jus standi onder het eerste lid van artikel 173 beter te situeren.

17. De omstandigheid dat in artikel 173, *lid 2*, alleen aan rechtspersonen (naast fysieke personen) een beroepsrecht wordt toegekend en dat alleen zij procesbekwaamheid — te onderscheiden van proceshoedanigheid (hiervoor, nr. 8) — zouden bezitten, komt mij niet als een echte hinderpaal voor. Valt niet in vele rechtssystemen een algemene tendens waar te nemen om het begrip rechtspersoon op een functionele manier op te vatten, waarbij het aan de rechter wordt overgelaten om uit de positiefrechtelijke structurering van de rechtssfeer van een organisatie of instelling af te leiden dat aan die organisatie of instelling binnen een bepaalde rechtsverhouding (een min of meer omvangrijk gehalte aan) rechtspersoonlijkheid toekomt?

Ook in de rechtspraak van Uw Hof is deze tendens duidelijk aanwezig. Reeds in het Union syndicale-arrest van 8 oktober 1974[27] oordeelde het Hof dat aan een vakverbond van ambtenaren niet de bevoegdheid kan worden ontzegd om in rechte op te treden, omdat zijn interne structuur hem de nodige autonomie verleent om in rechtsbetrekkingen als een verantwoordelijke eenheid op te treden en het verbond door de communautaire instellingen als gesprekspartner bij onderhandelingen over collectieve personeelsbelangen was erkend. Op grond van gelijkaardige overwegingen erkende het Hof in het arrest-Groupement des agences de voyages van 1982[28] een beroepsrecht ex artikel 173, lid 2, aan een vennootschap in oprichting, die volgens nationaal recht geen rechtspersoonlijkheid bezat. En in het Fediol I-arrest van 1983[29] werd aan een beroepsvereniging zonder rechtspersoonlijkheid procesbekwaamheid toegekend omdat haar in het raam van de

27 — Arrest van 8 oktober 1974, zaak 175/73, Union syndicale/Raad, Jurispr. 1974, blz. 917.

28 — Arrest van 28 oktober 1982, zaak 135/81, Jurispr. 1982, blz. 3799.

29 — Arrest van 4 oktober 1983, zaak 191/82, Jurispr. 1983, blz. 2913.

aangevochten verordening een welbepaalde rechtspositie was ingeruimd.[30]

Artikel 210 van het EEG-Verdrag dat aan de Gemeenschap rechtspersoonlijkheid toekent, spreekt deze zienswijze niet tegen: het maakt voor de Gemeenschap aanspraak op rechtspersoonlijkheid binnen een bepaalde categorie van rechtsverhoudingen, namelijk in de internationale rechtsorde. Deze bepaling verzet zich evenwel niet tegen de toekenning, in de interne communautaire orde, van procesbekwaamheid aan een instelling of lichaam, waaraan materiële, formele of institutionele rechtsregelen een bepaalde rechtspositie verlenen.

18. Een ernstiger bezwaar tegen het gebruik van artikel 173, lid 2, is het daarin opgenomen vereiste dat de aangevochten beschikking/handeling verzoeker rechtstreeks en individueel moet raken. Het is evenwel op dit punt dat zich in de rechtspraak van het Hof een opmerkelijke verschuiving heeft voorgedaan. Traditioneel werd vooropgesteld dat een persoon die niet de adressaat is van een handeling, daardoor enkel individueel geraakt kan zijn wanneer de handeling hem op grond van bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie zodanig treft dat hij op soortgelijke wijze als de adressaat wordt geïndividualiseerd.[31] Naderhand is evenwel verduidelijkt, in zaken betreffende subsidies en dumping, mededinging en overheidssteun, dat het de behoefte aan rechtsbescherming is welke het onderliggende criterium biedt om uit te maken wie gerechtigd is een nietigheidsberoep in te stellen: het betreft namelijk personen die hebben deelgenomen aan de procedure welke aan de goedkeuring van de aangevochten handeling voorafgaat. Zo overwoog het Hof in het arrest-Timex dat verordeningen tot instelling van een anti-dumpingrecht voor zover zij voor alle betrokken ondernemers gelden, weliswaar „naar aard en strekking normatieve maatregelen zijn" maar dat een dergelijke verordening tegelijkertijd ten aanzien van verzoekster „een beschikking is die haar rechtstreeks en individueel raakt" en dit gelet op de rol die verzoekster in de totstandkomingsprocedure van de verordening had gespeeld.[32] En in een later arrest, het arrest-Cofaz[33], nu in verband met overheidssteun, verduidelijkte het Hof zijn standpunt als volgt:

„wanneer een verordening aan ondernemingen die een klacht hebben ingediend processuele waarborgen biedt waaraan zij het recht ontlenen de Commissie te verzoeken een inbreuk op het gemeenschapsrecht vast te stellen, moeten die ondernemingen ter bescherming van hun wettelijke belangen kunnen beschikken over een beroepsmogelijkheid" (r. o. 23 van het arrest).

Het komt mij voor dat, gelet op deze rechtspraak, niet kan worden uitgesloten dat het beroepsrecht van het Parlement evenzeer op artikel 173, lid 2, kan worden gesteund. Zoals ik hiervoor heb onderstreept steunt dit (beperkte) beroepsrecht immers evenzeer op een behoefte aan rechtsbescher-

30 — Zie voor nog andere rechtspraak de reeds aangehaalde bijdrage van M. Thill, hiervoor, voetnoot 14, op blz. 371 en 372.

31 — Zie bij voorbeeld het arrest van 15 juli 1963, zaak 25/62, Plaumann, Jurispr. 1963, blz. 205, op blz. 232, en het arrest van 14 juli 1983, zaak 231/82, Spijker, Jurispr. 1983, blz. 2559, r. o. 8.

32 — Arrest van 20 maart 1985, zaak 264/82, Jurispr. 1985, blz. 849, r. o. 12 respectievelijk 16. Voor een korte maar accurate bespreking van deze rechtspraak, zie R. Lauwaars en C. Timmermans, *Europees Gemeenschapsrecht in kort bestek*, 1989, blz. 115 tot en met 118.

33 — Arrest van 28 januari 1986, zaak 169/84, Cofaz/Commissie, Jurispr. 1986, blz. 391.

ming ter vrijwaring van eigen rechten of bevoegdheden, nu het Parlement in onderhavige zaak zijn uit artikel 100 A, lid 1, van het EEG-Verdrag voortspruitende samenwerkingsbevoegdheid opeist. Wanneer het Parlement daarbij aanvoert dat het niet voldoende betrokken is geweest bij de totstandkoming van een verordening (in casu eist het Parlement samenwerkings- in plaats van adviesbevoegdheid), dan moet het — net zoals de ondernemingen in de hiervoor aangehaalde zaken in verband met „processuele waarborgen" — kunnen beschikken over een beroepsmogelijkheid ter bescherming van, aldus het Cofaz-arrest, zijn „wettelijke belangen". Dit geldt ook wanneer de aangevochten handeling een verordening is die echter, aldus het Timex-arrest, tegelijkertijd een de verzoekster rechtstreeks en individueel rakende beslissing is gelet op de rol die verzoekster geroepen is te vervullen in de totstandkomingsprocedure van de verordening.

Weliswaar ging het in de hiervoor genoemde rechtspraak over ondernemingen die zich door de inhoud van de beschikking of door de weigering van de bevoegde overheid om een procedure in te leiden in hun materiële belangen gekrenkt achtten. Voor een publiekrechtelijke instelling, zo komt het mij voor, is de schending van een haar betreffende substantiële formaliteit echter even wezenlijk of inhoudelijk als de schending van vermogensbelangen voor een onderneming.

19. Ofschoon ik dus van mening ben dat artikel 173, lid 2, niet ongeschikt is om het jus standi van het Parlement te omvatten, komt het mij niettemin voor dat artikel 173, *lid 1*, daartoe meer aangewezen is, omdat het daar gaat over het beroepsrecht van publiekrechtelijke lichamen. Zo het Hof deze voorkeur deelt, brengt dit wel mee dat onder die bepaling een speciale „categorie" van gemeenschapsinstellingen, met name het Parlement, moet worden gebracht die hun beroepsrecht slechts kunnen aanwenden voor de verdediging van eigen rechten, bevoegdheden of prerogatieven. Ik zie echter niet in waarom deze „inperkende" interpretatie van artikel 173, lid 1, problematischer zou zijn dan de „uitbreidende" interpretatie die de in het vorige nummer besproken rechtspraak van het Hof aan artikel 173, lid 2, heeft gegeven.

Volgt men deze weg, dan zal het aflijnen van de gevallen waarin het Parlement geacht mag worden de eigen bevoegdheidssfeer te verdedigen, ongetwijfeld, zoals vaak het geval is, voor toepassingsproblemen zorgen — ook al zal dit niet zo zijn in het onderhavige geval, zo komt het mij voor, omdat het eigen belang van het Parlement bij de beweerdelijk voorgekomen schending in dit geval duidelijk is. De Raad zou immers, indien het beroep van het Parlement door Uw Hof ten gronde zou worden ingewilligd, verplicht zijn de samenwerkingsprocedure met het Parlement te gebruiken. Maar een dergelijk eigen belang bij de vernietiging van een aangevochten handeling zal lang niet altijd voorliggen. Men denke bij voorbeeld aan een zaak waarin het Parlement zou beweren dat een verordening van de Raad *geen* rechtsgrondslag vindt in het Verdrag.[34] Ook in de Comitologie-zaak trad, zoals reeds aangestipt (hiervoor, nr. 2), het eigen belang van het Parlement minder duidelijk naar voren.

34 — Een ander voorbeeld van een zaak waar de eigen bevoegdheden van het Parlement niet in het geding stonden is de *gemeenschappelijk vervoerbeleid*-zaak (reeds geciteerd in voetnoot 5) waarin het Parlement het Hof (weliswaar op basis van artikel 175 van het EEG-Verdrag) verzocht om het verzuim van de Raad om een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, in strijd te verklaren met het Verdrag.

Besluit

20. Op grond van het voorgaande kom ik tot de conclusie dat voorliggend beroep van het Parlement op grond van artikel 173 van het EEG-Verdrag en/of artikel 146, van het EGA-Verdrag moet worden ontvankelijk verklaard, en dit krachtens lid 1 (subsidiair: lid 2) van die bepalingen. De kosten moeten worden aangehouden.