Parlement zelf in verband met de interne organisatie van zijn werkzaamheden en die volgens de in zijn reglement geregelde verificatieprocedures kunnen worden getoetst, kan geen beroep tot nietigverklaring worden gesteld.

Gelet op deze criteria moet worden vastgesteld, dat de regeling betreffende de overbruggingstoelage die de leden van het Parlement bij hun ambtsbeëindiging ontvangen, alsmede de individuele handelingen waarbij die regeling wordt toegepast, rechtsgevolgen teweegbrengen die verder reiken dan de interne organisatie van de werkzaamheden van de instelling, daar zij de vermogenssituatie van het lid bij diens ambtsbeëindiging raken.

Het door een parlementslid ingestelde beroep tot nietigverklaring van een handeling waarbij die regeling wordt toegepast, is dus ontvankelijk.

2. Het begrip „ambtsbeëindiging" in de regeling betreffende een overbruggingstoelage bij ambtsbeëindiging voor de leden van het Europees Parlement moet, gelet op de verschillende taalversies van die regeling, haar context en haar doel, aldus worden uitgelegd, dat het een neutrale betekenis heeft en alle gevallen van ambtsbeëindiging omvat.

Aangezien het om een handeling met financiële consequenties gaat, kan het Parlement als instelling die deze handeling heeft vastgesteld, niet door middel van een latere, als authentiek gekwalificeerde uitlegging de draagwijdte ervan ten nadele van de eventuele begunstigden beperken, zonder daardoor inbreuk te maken op het rechtszekerheidsbeginsel.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-314/91 *

I — Feiten en toepasselijk recht

1. Artikel 1 van de regeling betreffende een overbruggingstoelage bij ambtsbeëindiging voor de leden van het Europees Parlement, op 18 mei 1988 vastgesteld door het Bureau van het Europees Parlement (hierna: „Regeling"), bepaalt, dat

„de leden van het Europees Parlement die een daartoe strekkend verzoek indienen, na de beëindiging van hun mandaat en tot en met de laatste dag van de derde — of, indien de duur van hun mandaat vijf jaar of langer is geweest, van de zesde — daaropvolgende maand, recht hebben op een bruto maandelijkse basisoverbruggingstoelage, gelijk aan de nationale toelage welke zij ontvingen ten tijde van de beëindiging van hun mandaat in het Europees Parlement".

* Procestaal: Duits.

Artikel 2 van de Regeling luidt als volgt:

„Een voormalig, via algemene verkiezingen gekozen lid, wiens mandaat langer dan vijf jaar heeft geduurd, ontvangt vanaf de eerste dag van de zevende maand die volgt op de beëindiging van zijn mandaat, en zulks voor ten hoogste twee jaar, de overbruggingstoelage. De periode gedurende welke aanspraak kan worden gemaakt op deze toelage bedraagt één maand voor elk jaar dat het mandaat in het Europees Parlement langer dan vijf jaar heeft geduurd.

Het recht op de overbruggingstoelage vervalt als het voormalig lid wordt belast met een bezoldigd mandaat in een van de instellingen van de Gemeenschap, in het nationaal parlement wordt gekozen of komt te overlijden."

2. Bij besluit van 12 december 1990 besliste het Bureau van het Parlement over de vraag, of de overbruggingstoelage bij ambtsbeëindiging als een toelage bij het einde van de zittingsperiode was aan te merken, dan wel of zij tijdens de zittingsperiode kon worden betaald. Het Bureau volgde het voorstel van de voorzitter van het Parlement en besloot de betrokken toelage als een toelage bij het einde van de zittingsperiode te beschouwen.

3. Verzoekster, die sedert 1979 lid van het Europees Parlement was, deelde de voorzitter van het Europees Parlement op 21 november 1990 mee, dat zij tot Oberbürgermeisterin van Heidelberg was gekozen en dat zij dat ambt op 17 december 1990 zou aanvaarden en dan niet langer lid van het Europees Parlement kon blijven, zodat zij haar mandaat moest neerleggen.

4. Op 12 december 1990 deelde de voorzitter van het Europees Parlement haar mee, dat het Parlement tijdens de zitting van 13 december 1990 kennis zou nemen van haar benoeming tot Oberbürgermeisterin met ingang van 14 december 1990.

5. Bij brief van 9 maart 1991 verzocht verzoekster het College van quaestoren van het Parlement, haar overeenkomstig de Regeling een overbruggingstoelage toe te kennen voor de periode van elf jaar tijdens welke zij lid van het Parlement was geweest. In haar brief wees zij erop, dat zij op grond van zowel artikel 1 als artikel 2 recht op de toelage had, daar zij niet met een bezoldigd mandaat in een van de instellingen van de Gemeenschap was belast en evenmin tot nationaal parlementslid was gekozen.

6. Bij brief van 2 oktober 1991, die verzoeksters advocaten op 7 oktober 1991 ontvingen, deelde de voorzitter van het College van quaestoren verzoekster mee, dat het College op grond van het besluit van het Bureau van het Europees Parlement van 12 december 1990 had vastgesteld, dat haar verzoek niet aan de gestelde voorwaarden voldeed en moest worden afgewezen.

7. Verzoekster verzocht om herziening van het besluit van 2 oktober 1991, dat echter op 21 november 1991 door het College van quaestoren werd bevestigd.

II — Schriftelijke procedure en conclusies van partijen

1. Het verzoekschrift is op 5 december 1991 ter griffie van het Hof ingeschreven.

2. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het Europees Parlement is verzocht verschillende vragen te beantwoorden; aan dit verzoek is binnen de gestelde termijn gevolg gegeven.

3. *Verzoekster* concludeert dat het den Hove behage:

— het besluit van verweerder van 2 oktober 1991, door verzoeksters advocaten op 7 oktober 1991 ontvangen, nietig te verklaren;

— verweerder te veroordelen, verzoekster een overbruggingstoelage te betalen voor de periode van elf jaar tijdens welke zij lid van het Europees Parlement is geweest, overeenkomstig de „Regeling betreffende een overbruggingstoelage bij ambtsbeëindiging voor de leden van het Europees Parlement" van 27 juni 1988 (18 mei 1988), conform 's Hofs rechtspraak vermeerderd met 4 % rente vanaf 24 april 1991;

— verweerder te verwijzen in de kosten van de procedure.

4. Het *Europees Parlement,* verweerder, concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, het ongegrond te verklaren;

— verzoekster te verwijzen in de kosten van de procedure.

III — Middelen en argumenten van partijen

A — *De ontvankelijkheid*

1. Onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof (met name arrest van 23 april 1986, zaak 294/83, Les Verts, Jurispr. 1986, blz. 1339, en beschikkingen van 4 juni 1986, zaak 78/85, Europese Rechtse Fractie, Jurispr. 1986, blz. 1753, en 22 mei 1990, zaak C-68/90, Blot en Front national, Jurispr. 1990, blz. I-2101) stelt het *Europees Parlement,* dat het beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk is, daar de bestreden handeling de interne organisatie van de werkzaamheden van het Parlement betreft en geen rechtsgevolgen jegens derden heeft.

De rechtsgrondslag van het bestreden besluit is de Regeling van 1988, die is vastgesteld door het Bureau van het Parlement, het krachtens artikel 22, lid 2, van het Reglement van het Europees Parlement daartoe bevoegde orgaan. Het besluit is genomen door de quaestoren, die ingevolge artikel 20 van het Reglement van het Europees Parlement belast zijn met de administratieve en financiële taken welke de parlementsleden rechtstreeks raken, bij de uitvoering van welke taken zij de richtlijnen van het Bureau dienen te volgen. Uit de rechtsgrondslagen van het bestreden besluit en de bevoegdheidsverdeling zoals die door het Reglement is geregeld, blijkt, dat de bestreden handeling de interne rechtsverhouding tussen de parlementsleden en het Parlement betreft en niet bestemd is om rechtsgevolgen te hebben voor personen buiten de instelling. Daaraan

doet niet af, dat het recht op de overbruggingstoelage pas ontstaat op het ogenblik waarop het parlementslid het Parlement verlaat.

Evenmin kan verzoekster aanvoeren, dat haar beroep ontvankelijk is omdat de bestreden handeling haar nadeel berokkent. In de geciteerde rechtspraak heeft het Hof immers geen rekening gehouden met het schadelijk karakter van de bestreden maatregel.

De vordering tot betaling, in het tweede onderdeel van het petitum, kan in het kader van een procedure op grond van artikel 173 niet worden toegewezen; ook deze vordering is dus niet-ontvankelijk.

2. *Weber* betoogt, dat de Regeling weliswaar door het Parlement zelf is vastgesteld, doch slechts concrete gevolgen heeft voor voormalige parlementsleden, dus voor derden.

Het tweede onderdeel van het petitum betreft een vordering tot het verrichten van een prestatie, die is ingesteld met het oog op het arrest over de grond van de zaak, zonder specificatie van het precieze bedrag.

B — *Ten gronde*

1. *Weber* betoogt, dat de uitdrukking „na de beëindiging van hun mandaat" in de Regeling ook ziet op beëindiging van het mandaat tijdens de lopende zittingsperiode. Zij baseert zich daarbij op de bewoordingen, de interne logica en het doel van de Regeling.

De term „beëindiging van hun mandaat" is neutraal en omvat alle denkbare feitelijke situaties. Zelfs aangenomen dat de keuze van de bewoordingen niet beslissend is voor de uitlegging van een bepaling, mag de werkingssfeer van een rechtsregeling niet worden beperkt door deze in strijd met haar bewoordingen uit te leggen.

De door het Europees Parlement verdedigde uitlegging is in strijd met de interne logica van de artikelen 1 en 2. Artikel 1 gaat ervan uit, dat het mandaat van een lid vóór de afloop van de periode van vijf jaar kan eindigen en dat niettemin een overbruggingstoelage moet worden betaald. Zowel artikel 1 als artikel 2, tweede zin, voorzien immers in een bijkomende toelage voor elk jaar dat het mandaat langer dan vijf jaar heeft geduurd, hetgeen aantoont dat de opstellers van de Regeling ervan zijn uitgegaan, dat mandaatsplitsing mogelijk is. Verzoekster voldoet aan de voorwaarden van artikel 1, en zelfs indien men het argument van het Parlement volgt met betrekking tot parlementsleden die hun eerste mandaat vervullen, kan zij zich beroepen op artikel 2, bepalende dat voor leden wier mandaat langer dan vijf jaar heeft geduurd, de overbruggingstoelage op basis van het aantal jaren van hun mandaat wordt berekend. Zij valt niet onder de in de derde zin van artikel 2 genoemde gevallen, waarin het recht op de overbruggingstoelage vervalt. Deze bepaling heeft nagenoeg uitsluitend betrekking op gevallen waarin het mandaat vóór het normale einde van een zittingsperiode wordt beëindigd, doch zegt niets over het geval van vrijwillig vertrek. Het Parlement mag niet door middel van een restrictieve uitlegging van artikel 1 van de Regeling nieuwe gevallen creëren waarin het betrokken recht vervalt.

De uitlegging van het Parlement leidt tot het merkwaardige resultaat, dat een parlementslid dat meerdere opeenvolgende mandaten vervult, bij het einde van elke zittingsperiode recht op de toelage verkrijgt, welk recht na de eerste maand van de volgende zittingsperiode weer verdwijnt.

Voorts strookt verzoeksters uitlegging met het doel van de Regeling. Deze heeft tot doel, de overgang van de functie van parlementslid naar een nieuwe loopbaan te vergemakkelijken en de daarmee gepaard gaande kosten, in het bijzonder niet-terugbetaalde kosten van de verkiezingscampagne, te compenseren. Het bedrag van de overbruggingstoelage wordt overigens forfaitair bepaald, en het Parlement heeft niet het recht, na te gaan of de kosten daadwerkelijk zijn gemaakt. De noodzaak om de overgang van een politiek mandaat naar een andere beroepsactiviteit te vergemakkelijken, bestaat zowel bij beëindiging van het mandaat aan het einde van de zittingsperiode als bij beëindiging ervan tijdens de zittingsperiode. In dit verband wijst verzoekster op de kosten van haar verkiezingscampagne voor de gemeenteraadsverkiezingen te Heidelberg. In die omstandigheden kan het Parlement niet staande houden, dat een voormalig parlementslid dat vrijwillig vertrekt om een andere politieke of beroepsactiviteit te gaan uitoefenen, de overbruggingstoelage niet nodig heeft.

2. Het *Europees Parlement* betoogt, dat uit de bewoordingen van de Regeling, haar structuur en haar doel blijkt, dat de overbruggingstoelage alleen verschuldigd is aan parlementsleden die bij het einde van de zittingsperiode vertrekken.

De uitdrukking „beëindiging van hun mandaat" doelt enkel op het einde van het mandaat, niet op de vrijwillige beëindiging in de loop van de zittingsperiode. Het standpunt dat het Bureau op 12 december 1990 heeft ingenomen, houdt geen wijziging van de Regeling in, doch is een authentieke uitlegging door de instantie die de Regeling heeft opgesteld.

Deze uitlegging past ook in de structuur van de Regeling en wordt bevestigd door de praktijk van het Parlement. De in artikel 2, lid 2, gegeven opsomming van de gevallen waarin het recht op de overbruggingstoelage vervalt, is niet exhaustief. De in de artikelen 1 en 2 van de Regeling geregelde „gesplitste mandaten" hebben enkel betrekking op het geval waarin een parlementslid zijn mandaat in de loop van de zittingsperiode opneemt na het vertrek van zijn voorganger en het tot het einde van de zittingsperiode vervult. Voorts heeft het Parlement de Regeling steeds in die zin uitgelegd. Van „ontstaan" en „verval" van het recht op de toelage kan geen sprake zijn, daar dit recht pas aan het einde van de zittingsperiode ontstaat. Het recht ontstaat niet, wanneer het parlementslid een tweede mandaat vervult.

De overbruggingstoelage is bedoeld om het een voormalig parlementslid gemakkelijker te maken, van een politiek mandaat naar een andere beroepsactiviteit over te gaan. Wanneer een parlementslid vrijwillig vertrekt omdat hij zelf een andere functie verkiest, behoeft hij geen financiële steun, daar zijn nieuwe activiteit hem voldoende bestaansmiddelen verschaft. Dat het een forfaitaire

toelage is, heeft technische redenen, die overigens ook gelden voor andere kosten die het Parlement vergoedt. Voorts zou elke andere uitlegging in strijd zijn met de beginselen van behoorlijk bestuur en nuttig gebruik van openbare middelen.

De vraag, of bij de voorbereiding van de Regeling rekening is gehouden met overeenkomstige regelingen in de Lid-Staten of bij andere gemeenschapsinstellingen, beantwoordt het Parlement bevestigend. Het verwijst in dit verband naar de financiële regeling voor de leden van de Commissie en de president, de rechters, de advocaten-generaal en de griffier van het Hof van Justitie. Ook is een rechtsvergelijkend onderzoek verricht naar de regelingen bij de nationale parlementen. De bevoegde diensten van het Parlement beschikken echter niet meer over de desbetreffende stukken.

IV — Antwoorden op vragen van het Hof

Op de vraag, of er interne voorstukken inzake de Regeling betreffende de overbruggingstoelage bij ambtsbeëindiging bestaan, waarin steun zou zijn te vinden voor de „restrictieve" uitlegging, antwoordt het Europees Parlement, dat de door het Bureau van het Parlement op 18 mei 1988 vastgestelde Regeling op voorstellen van het College van quaestoren berust; uit de voorstukken van dit College blijkt, dat de toelage bedoeld was voor de parlementsleden die het Europees Parlement aan het einde van de zittingsperiode in 1989 verlieten. De vraag, of de Regeling ook van toepassing is op parlementsleden die het Parlement tijdens de zittingsperiode verlaten, is voor het eerst in 1990 gesteld. Anders dan het College van quaestoren, heeft het Bureau van het Parlement voor een meer restrictieve uitlegging van de Regeling gekozen in die zin, dat met de term „beëindiging van hun mandaat" enkel wordt gedoeld op „beëindiging van het mandaat bij het einde van de zittingsperiode".

Ten slotte deelt het Parlement het Hof mee, dat het Bureau van het Parlement de Regeling per 1 juli 1992 in die zin heeft gewijzigd, dat ieder parlementslid na een minimumperiode van drie jaar recht heeft op de toelage. Inkomsten uit een openbaar ambt of een ambt bij de Gemeenschap worden van de toelage afgetrokken; in geval van overlijden van een parlementslid wordt een bepaald percentage van de toelage toegekend aan de overlevende echtgeno(o)t(e) of de kinderen ten laste.

F. A. Schockweiler

rechter-rapporteur