RETTENS DOM (Femte Afdeling)

26. februar 2002 *

I sag T-17/00,

Willi Rothley, Rockenhausen (Tyskland), og 70 andre sagsøgere, hvis navne er opført på listen i bilaget til nærværende dom, ved Rechtanwälte H.-J. Rabe og G. Berrisch,

sagsøgere,

mod

Europa-Parlamentet ved J. Schoo og H. Krück, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: tysk.

støttet af

Rådet for Den Europæiske Union ved J. Aussant, M. Bauer og I. Díez Parra, som befuldmægtigede,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J.-L. Dewost, H.-P. Hartvig og U. Wölker, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Kongeriget Nederlandene ved H.G. Sevenster og J. van Bakel, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

og

Den Franske Republik ved G. de Bergues, S. Pailler og C. Vasak, som befuldmægtigede, og avocat L. Bernheim, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Parlamentets afgørelse af 18. november 1999 om ændringer af forretningsordenen som følge af den interinstitutionelle aftale af 25. maj 1999 mellem Parlamentet, Rådet og Kommissionen om de interne undersøgelser, som foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Lindh, og dommerne R. García-Valdecasas og J.D. Cooke,

justitssekretær: fuldmægtig D. Christensen,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 10. juli 2001,

afsagt følgende

Dom

Relevante retsregler

Protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter af 8. april 1965

1 Artikel 8, 9 og 10 i protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter (optaget som bilag til traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De Europæiske Fællesskaber, org. JO 1967, 152, s. 13) omhandler medlemmer af Europa-Parlamentet.

2 Artikel 9 bestemmer, at »Europa-Parlamentets medlemmer kan hverken eftersøges, tilbageholdes eller retsligt forfølges på grund af meningstilkendegivelser eller stemmeafgivelser under udøvelsen af deres hverv«.

3 Artikel 10 bestemmer følgende:

»Under Europa-Parlamentets mødeperioder nyder medlemmerne:

a) på deres eget lands område de immuniteter, der tilstås medlemmerne af deres lands lovgivende forsamling

b) på en anden medlemsstats område fritagelse for enhver form for tilbageholdelse og retsforfølgning.

De er ligeledes dækket af immuniteten på vej til eller fra Europa-Parlamentets mødested.

Immuniteten kan ikke påberåbes af et medlem, som gribes på fersk gerning, og kan ikke hindre Europa-Parlamentets ret til at ophæve et af dets medlemmers immunitet.«

Kommissionens afgørelse om oprettelse af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig

4 Den 28. april 1999 traf Kommissionen afgørelse 1999/352/EF, EKSF, Euratom om oprettelse af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (EFT L 136, s. 20, herefter »afgørelsen om oprettelse af OLAF«). Denne afgørelse er bl.a. truffet i henhold til artikel 218 EF, hvis stk. 2 bestemmer, at »Kommissionen fastsætter sin forretningsorden med henblik på at sikre sin egen og sine tjenestegrenes virksomhed i overensstemmelse med bestemmelserne i [EF-traktaten]«.

5 Artikel 2, stk. 1, andet og tredje afsnit, i afgørelsen om oprettelse af OLAF lyder således:

»[OLAF] skal udføre interne administrative undersøgelser med henblik på at:

a) bekæmpe svig, korruption og alle andre former for ulovlig virksomhed, der skader Fællesskabernes finansielle interesser

b) efterspore alvorlige tjenstlige forseelser, der kan udgøre en tilsidesættelse af tjenestemændenes og de øvrige ansattes pligter, og som kan give anledning til disciplinærsager og i givet fald straffesager, eller som kan udgøre en tilsidesættelse af de tilsvarende pligter, der påhviler medlemmer af institutionerne og organerne, ledere af organerne eller medlemmer af personalet ved

institutionerne og organerne, som ikke er underlagt vedtægten for tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne.

[OLAF] udøver Kommissionens beføjelser på dette område, sådan som de er fastlagt i de bestemmelser, der er fastlagt inden for de rammer og grænser og på de betingelser, som er fastsat i traktaterne.«

6 Ifølge artikel 3 udøver OLAF de tildelte undersøgelsesbeføjelser i fuld uafhængighed.

7 Endelig bestemmer afgørelsens artikel 7, at denne afgørelse får virkning fra ikrafttrædelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) om undersøgelser, der foretages af OLAF.

Forordning nr. 1073/1999

8 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 af 25. maj 1999 om undersøgelser, der foretages af OLAF (EFT L 136, s. 1), er udstedt med hjemmel i artikel 280 EF. Denne forordnings artikel 1, stk. 1, lyder således:

»Med henblik på at styrke bekæmpelsen af svig, bestikkelse og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Det Europæiske Fællesskabs finansielle interesser, udøver [OLAF], oprettet ved [...] beslutning 352/1999 [...] de undersøgelsesbeføjelser, der er tillagt Kommissionen ved fællesskabslovgivningen og de gældende aftaler på området.«

9 Artikel 4, stk. 1, 2, 4 og 6, i forordning nr. 1073/1999 lyder således:

»1. [...] De interne undersøgelser foretages under overholdelse af bestemmelserne i traktaterne, særlig protokollen vedrørende [...] privilegier og immuniteter, under overholdelse af vedtægten og på de betingelser og særlige vilkår, der er fastsat i nærværende forordning og i beslutninger, som hver enkel institution, organ, kontor og agentur vedtager. [...]

2. Forudsat at de i stk. 1 nævnte bestemmelser er opfyldt, gælder følgende:

— [OLAF] skal uden varsel og omgående have adgang til alle oplysninger, som institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne er i besiddelse af, og til disses lokaler. [OLAF] skal have beføjelse til at kontrollere institutionernes, organernes, kontorernes og agenturernes regnskaber. [OLAF] skal kunne tage kopi og få udskrifter af alle dokumenter og af indholdet af enhver databærer, som institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne er i besiddelse af, og om fornødent sikre sig disse dokumenter eller oplysninger for at undgå enhver risiko for deres forsvinden.

[...]

4. Institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne underrettes, når [OLAF's] ansatte foretager en undersøgelse af deres lokaler, og når de får adgang til dokumenter eller anmoder om oplysninger, som disse institutioner, organer, kontorer og agenturer er i besiddelse af.

[...]

6. Uanset bestemmelserne i traktaterne, særlig protokollen vedrørende [...] privilegier og immuniteter [...], omfatter den beslutning, som de enkelte institutioner, organer, kontorer og agenturer træffer, jf. stk. 1, især regler om:

a) den forpligtelse, som medlemmerne af [...] institutionerne og organerne [...] har til at samarbejde med og afgive oplysninger til kontorets ansatte

b) de procedurer, som [OLAF's] ansatte skal følge ved gennemførelsen af de interne undersøgelser, og sikringen af rettighederne for de personer, der er berørt af en intern undersøgelse.«

Den interinstitutionelle aftale af 25. maj 1999 mellem Parlamentet, Rådet og Kommissionen

10 Den 25. maj 1999 indgik Parlamentet, Rådet og Kommissionen en aftale om de interne undersøgelser, der foretages af OLAF (EFT L 136, s. 15, herefter »den interinstitutionelle aftale«).

11 Ifølge denne aftales punkt 1 er de institutioner, som har undertegnet den, enige om »at vedtage en fælles ordning, der omfatter de gennemførelsesforanstaltninger, der er nødvendige for at fremme en hensigtsmæssig afvikling af de interne undersøgelser, der foretages af [OLAF]«.

12 De er ligeledes enige om »at fastsætte en [fælles ordning] og omgående lade den finde anvendelse gennem vedtagelse af en intern afgørelse i overensstemmelse med den model, der er knyttet som bilag til aftalen, og kun at afvige fra ordningen, såfremt særlige interne omstændigheder gør det teknisk nødvendigt« (den interinstitutionelle aftales punkt 2).

13 Ikrafttrædelsesdatoen for denne aftale samt for forordning nr. 1073/1999 blev fastsat til den 1. juni 1999.

14 Standardaftalen i bilaget til denne aftale er blevet gennemført af Rådet og Kommissionen henholdsvis den 25. maj og den 2. juni 1999 (Rådets afgørelse 1999/394/EF, Euratom, og Kommissionens beslutning 1999/396/EF, EKSF, Euratom om betingelser og nærmere vilkår for de interne undersøgelser i forbindelse med bekæmpelse af svig, bestikkelse og alle andre ulovlige aktiviteter til skade for Fællesskabernes interesser, henholdsvis EFT L 149, s. 36, og EFT L 149, s. 57). Den 18. november 1999 har Parlamentet truffet afgørelse om en ændring af forretningsordenen som følge af den interinstitutionelle aftale (herefter »den anfægtede retsakt«).

Den anfægtede retsakt

15 Ved den anfægtede retsakt indsættes i Parlamentets forretningsorden (EFT 1999 L 202, s. 1) en artikel 9a om »Interne undersøgelser, der foretages af [OLAF]«, der lyder således:

»Den i den interinstitutionelle aftale [...] indeholdte fælles ordning med de nødvendige foranstaltninger til fremme af en hensigtsmæssig afvikling af de undersøgelser, der foretages af [OLAF], finder anvendelse i Parlamentet i overensstemmelse med Parlamentets afgørelse, der er vedføjet som bilag til forretningsordenen.«

16 Den anfægtede retsakt indeholder også godkendelse af Parlamentets afgørelse om betingelser og nærmere vilkår for de interne undersøgelser i forbindelse med bekæmpelse af svig, bestikkelse og enhver anden ulovlig aktivitet til skade for Fællesskabernes interesser (herefter »Parlamentets afgørelse om betingelser og nærmere vilkår for interne undersøgelser«), som gengiver standardafgørelsen i bilaget til den interinstitutionelle aftale af 25. maj 1999 med visse tekniske tilpasninger, der er nødvendige for dens anvendelse i Parlamentet.

17 Den anfægtede retsakts artikel 1, andet afsnit, lyder således:

»Med forbehold af de relevante bestemmelser i traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber, særlig protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter og gennemførelsesbestemmelserne hertil, samarbejder medlemmerne i fuld udstrækning med [OLAF].«

18 Dens artikel 2, stk. 4, lyder således:

»Medlemmer, som får kendskab til forhold som omhandlet i stk. 1 [kendskab til forhold, der lader formode, at der kunne foreligge tilfælde af svig, bestikkelse eller enhver anden form for ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabernes interesser, eller alvorlige forhold i forbindelse med udøvelsen af arbejdsmæssige aktiviteter, der kan indebære manglende opfyldelse af Fællesskabernes tjenestemænds og ansattes forpligtelser, eller de forpligtelser, der påhviler ansatte, der ikke er omfattet af vedtægten, og som bør forfølges administrativt og i givet fald strafferetligt], underretter Europa-Parlamentets formand eller, såfremt de finder det hensigtsmæssigt, [OLAF] direkte.«

19 Artikel 4 fastsætter, at »bestemmelserne vedrørende medlemsstaternes parlamentariske immunitet og ret til at nægte at vidne berøres ikke heraf«.

20 Artikel 5 lyder således:

»Hvis det fremgår, at et medlem [...] kan være personligt involveret, skal den pågældende underrettes hurtigt, såfremt der ikke er risiko for, at dette skader undersøgelsen. Under alle omstændigheder kan der ikke drages konklusioner, som ved navns nævnelse berører et medlem [...] ved undersøgelsens afslutning, uden at den pågældende har fået mulighed for at udtale sig om de faktiske omstændigheder, som berører ham.

I tilfælde, der nødvendiggør absolut hemmeligholdelse af hensyn til undersøgelsen og anvendelse af undersøgelsesmetoder, der henhører under en national retslig myndighed, kan forpligtelsen til at give medlemmet [...] lejlighed til at udtale sig udsættes til senere i forståelse med [...] formanden [...].«

Retsforhandlingerne og de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for sagen

21 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 21. januar 2000 har W. Rothley og 70 andre medlemmer af Parlamentet (herefter »sagsøgerne«) i henhold til artikel 230, stk. 4, anlagt sag med påstand om annullation af den anfægtede retsakt.

22 Ved særskilt dokument registreret på Rettens Justitskontor samme dag har de ligeledes i henhold til artikel 242 EF fremsat begæring om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede retsakt, indtil hovedsagen er afgjort.

23 Rådet og Kommissionen har ved skrivelser af henholdsvis 4. og 10. februar 2000 fremsat begæring om at måtte intervenere til støtte for sagsøgtes påstande i sagen om foreløbige forholdsregler og i hovedsagen.

24 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Femte Afdeling den 9. marts 2000 er det blevet tilladt Rådet og Kommissionen at intervenere i hovedsagen.

25 Ved kendelse af 2. maj 2000 i sagen Rothley m.fl. mod Parlamentet (sag T-17/00 R, Sml. II, s. 2085) bestemte Rettens præsident, at gennemførelsen af den anfægtede retsakts artikel 1 og 2 udsættes, for så vidt de forpligter sagsøgerne til at samarbejde med OLAF og at underrette Parlamentets formand eller OLAF. Det bestemtes desuden, at Parlamentet er forpligtet til straks at underrette sagsøgerne om enhver umiddelbart forestående foranstaltning, som OLAF træffer mod dem, og til kun at tillade OLAF's ansatte adgang til sagsøgernes kontorer med de sidstnævntes samtykke, indtil Retten har afsagt dom i hovedsagen. Afgørelsen om sagens omkostninger blev udsat.

26 Rådets og Kommissionens interventionsindlæg er indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 13. juni og den 31. maj 2000. Sagsøgerne har fremsat deres bemærkninger om disse indlæg den 5. september 2000. Parlamentet har givet afkald på at fremsætte bemærkninger.

27 Ved særskilte dokumenter af henholdsvis 21. juni og 10. juli 2000 har Kongeriget Nederlandene og Den Franske Republik fremsat begæring om tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets påstande. Disse begæringer er blevet imødekommet ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Femte Afdeling den 14. september 2000.

28 Kongeriget Nederlandenes og Den Franske Republiks interventionsindlæg er indleveret henholdsvis den 24. november og den 6. december 2000. Sagsøgerne har fremsat bemærkninger hertil den 8. februar 2001. Parlamentet har givet afkald på at fremsætte bemærkninger.

29 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

30 Sagens parter samt Rådet og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål under det offentlige retsmøde den 10. juli 2001.

Parternes påstande

31 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede retsakt annulleres.

— Parlamentet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

32 Under retsmødet har sagsøgerne præciseret, at deres påstand går ud på annullation af den anfægtede retsakt, for så vidt den angår Parlamentets medlemmer.

33 Parlamentet samt Rådet, Kommissionen, Kongeriget Nederlandene og Den Franske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Afvisning, subsidiært frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

34 Kommissionen har desuden nedlagt påstand om, at sagsøgerne dømmes til at betale omkostningerne i forbindelse med begæringen om foreløbige forholdsregler.

Retlige bemærkninger

35 Sagsøgerne har fremført to anbringender, dels tilsidesættelse af lovgivningsproceduren, dels tilsidesættelse af parlamentsmedlemmernes immunitet og deres mandats uafhængighed. De har ligeledes i form af en ulovlighedsindsigelse gjort gældende, at afgørelsen om oprettelse af OLAF og forordning nr. 1073/1999 er

retsstridige. Uden formelt at fremsætte formalitetsindsigelse i henhold til artikel 114 i Rettens procesreglement har Parlamentet, støttet af intervenienterne, gjort gældende, at sagen bør afvises. Der skal følgelig tages stilling til sagens formalitet.

Parternes argumenter

36 Parlamentet har for det første anført, at sagsøgerne ikke er umiddelbart og individuelt berørt. Den anfægtede retsakt gør ikke umiddelbart indgreb i medlemmernes rettigheder, da et sådant indgreb kun kan ske ved gennemførelsen af præcise foranstaltninger. Desuden berører denne retsakt ikke blot de nuværende, men også de fremtidige valgte medlemmer af Parlamentet. Desuden betyder den omstændighed, at det er muligt at identificere de personer, som foranstaltningen kan anvendes på, ikke, at de er individuelt berørt af den anfægtede retsakt. I dette tilfælde er medlemmerne kun teoretisk berørt, så længe OLAF ikke har foretaget en konkret undersøgelse.

37 For det andet går den anfægtede retsakt ikke ud over rammerne for Parlamentets interne organisation, hvorfor den ikke kan være genstand for en legalitetsprøvelse i henhold til artikel 230, stk. 1, EF (Domstolens kendelse af 4.6.1986, sag 78/85, De Europæiske Højrepartiers Gruppe mod Parlamentet, Sml. s. 1753, og af 22.5.1990, sag C-68/90, Blot og Front National mod Parlamentet, Sml. I, s. 2101).

38 Der er nemlig tale om en ny intern retsakt fra Parlamentet, som ændrer dettes forretningsorden og indfører nye regler for medlemmernes stilling. Den er udtryk for en forpligtelse til at samarbejde i bekæmpelsen af svig, der følger af denne stilling, dog under udtrykkelig overholdelse af de relevante bestemmelser i traktaten, den parlamentariske immunitet og medlemmernes ret til at nægte at vidne. Den skaber desuden ikke retsvirkninger, der går ud over rammerne for Parlamentets interne organisation, for så vidt som den hverken umiddelbart eller individuelt griber ind i medlemmernes mulighed for at udøve deres mandat

(Rettens præsidents kendelse af 25.11.1999, sag T-222/99 R, Martinez og de Gaulle mod Parlamentet, Sml. II, s. 3397, præmis 67).

39 For det tredje har Parlamentet anført, for så vidt søgsmålet drejer sig om afgørelsen om oprettelsen af OLAF, at den anfægtede retsakt ikke er udstedt med hjemmel i denne afgørelse, således at retsstridighed ikke kan gøres gældende (Domstolens dom af 6.3.1979, sag 92/78, Simmenthal mod Kommissionen, Sml. s. 777, præmis 36). Parlamentet har desuden fremhævet, at det bestemmes i afgørelsens artikel 7, at det er en betingelse for, at den får virkning, at forordning nr. 1073/1999 er trådt i kraft.

40 Med hensyn til anbringendet om, at forordning nr. 1073/1999 er retsstridig, har Parlamentet anført, at den anfægtede retsakt rent formelt udelukkende har hjemmel i traktatens bestemmelser om fastsættelse af Parlamentets forretningsorden og dermed om dets selvbestemmelsesret med hensyn til dets interne organisation. Desuden kan det i dette tilfælde ikke gøres gældende, at afgørelsen om oprettelse af OLAF eller forordning nr. 1073/1999 er ugyldige, fordi sagens genstand ikke er disse to retsakters gyldighed.

41 Parlamentet har tilføjet, at selv i det tilfælde, at den anfægtede retsakt skulle have direkte hjemmel i forordning nr. 1073/1999, kan der ikke fremføres noget anbringende om retsstridighed, fordi sagen må afvises, da medlemmerne ikke er umiddelbart og individuelt berørt af denne retsakt.

42 Derudover har Parlamentet anført, at da den anfægtede retsakt blot gentager de forpligtelser, der påhviler institutionerne og organerne samt deres tjenestemænd, øvrige ansatte og medlemmer, således som de opregnes i forordning nr. 1073/1999, og fastsætter gennemførelsesbestemmelserne herfor, har sagsøgernes søgsmål ikke til formål at opnå en enkeltstående prøvelse, men en prøvelse af abstrakte normer. Forordning nr. 1073/1999 er nemlig udstedt efter fælles beslutning af Parlamentet og af Rådet i henhold til artikel 251 EF. Sagsøgerne, som er en del af det lovgivende organ, som Parlamentet er, kan imidlertid ikke rejse tvivl om gyldigheden af en retsakt, som er udstedt af denne institution og af Rådet.

43 Intervenienterne har tilsluttet sig Parlamentets argumentation.

44 Sagsøgerne er af den opfattelse, at de er umiddelbart og individuelt berørt som omhandlet i artikel 230, stk. 4 EF, da den anfægtede retsakt berører deres status som medlemmer af Parlamentet.

45 Udøvelsen af deres hverv og deres retlige status som medlemmer af Parlamentet begrænses umiddelbart af den anfægtede retsakt. De anser denne retsakt for den gennemførelsesforanstaltning, som kræves i henhold til artikel 4, stk. 1 og 6, i forordning nr. 1073/1999, sammenholdt med den interinstitutionelle aftales punkt 2, som direkte inddrager medlemmerne under OLAF's undersøgelsesbeføjelser og pålægger dem til enhver tid at overholde visse adfærdsregler.

46 Sagsøgerne hævder, at den anfægtede retsakt gør indgreb i deres retlige status som medlemmer af Parlamentet. De har nærmere anført, at medlemmerne har en »forfatningsmæssig« status i deres egenskab af repræsentanter, der er direkte valgt af borgerne og indehavere af den direkte demokratiske legitimation (artikel 190, stk. 1, EF).

47 Desuden udgør Parlamentets medlemmer en begrænset kreds af personer, der kan identificeres ved navns nævnelse, og som er adressater for den anfægtede retsakt. Selv om »medlemskredsen« kan ændres efter de kommende valg, er medlemmerne i øjeblikket ikke blot »bestemmelige« kollektivt og ved navns nævnelse,

men også klart bestemte. De adfærdsregler, der følger af den anfægtede retsakt, retter sig individuelt til hvert enkelt af Parlamentets nuværende medlemmer og begrænser deres mandats uafhængighed samt deres immunitet.

48 Dernæst har sagsøgerne anført, at den anfægtede retsakts retsvirkninger går ud over rammerne for den interne tilrettelæggelse af Parlamentets arbejde (jf. Domstolens dom af 7.5.1999 i sagen Nakajima mod Rådet (sag C-69/89, Sml. I, s. 2069, præmis 49).

49 Ifølge sagsøgerne har Domstolen bekræftet i dommen af 23. marts 1993 i sagen Weber mod Parlamentet (sag C-314/91, Sml. I, s. 1093, præmis 9 ff.), at Parlamentets interne regler kan prøves af Fællesskabets retsinstanser, når de vedrører medlemmernes personlige, herunder økonomiske forhold. Mandatets uafhængighed og immuniteten er imidlertid endnu væsentligere end medlemmets personlige status og kan forsvares ad rettens vej (kendelse i sagen Martinez og de Gaulle mod Parlamentet, præmis 64 ff.).

50 I det foreliggende tilfælde henhører den anfægtede retsakts retsvirkninger for medlemmerne ikke under udøvelsen af det parlamentariske mandat eller de hertil knyttede aktiviteter. Den anfægtede retsakt vedrører ikke Parlamentets interne arbejde, men har som sit væsentligste formål at lette den behørige afvikling af de interne undersøgelser, som OLAF måtte foretage dér.

51 Hvad endelig angår indsigelsen om, at afgørelsen om oprettelse af OLAF og forordning nr. 1073/1999 er retsstridige, har sagsøgerne heroverfor anført, at disse retsakter sammen med den interinstitutionelle aftale og de hertil svarende gennemførelsesbeslutninger udgør et sammenhængende hele, hvis forskellige dele retligt set ikke ville have nogen mening, hvis de blev adskilt fra hinanden.

52 Det er sagsøgernes opfattelse, at disse retsakter, i modsætning til hvad Parlamentet har anført, er »hjemmel« for den anfægtede retsakt, og at det derfor i henhold til artikel 241 EF kan gøres gældende, at de er retsstridige, i overensstemmelse med dommen i sagen Simmenthal mod Kommissionen.

Rettens bemærkninger

53 For det første må det undersøges, om den anfægtede retsakt kan være genstand for et annullationssøgsmål. I henhold artikel 230, stk. 1, EF prøver Fællesskabets retsinstanser lovligheden af »Europa-Parlamentets retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand«. Medlemmerne kan under visse omstændigheder være tredjemænd i denne bestemmelses forstand og kan anlægge sag til prøvelse af en retsakt fra Parlamentet, dog på betingelse af, at denne går ud over den interne tilrettelæggelse af dets arbejde (dommen i sagen Weber mod Parlamentet, præmis 9).

54 Domstolen præciserede, at retsakter, der kun angår den interne tilrettelæggelse af Parlamentets arbejde, er parlamentsakter, der enten ikke har retsvirkninger, eller som kun har retsvirkning inden for Parlamentet for så vidt angår den interne tilrettelæggelse af dettes arbejde, og som kan prøves ved de procedurer, der er fastsat i Parlamentets forretningsorden (dommen i sagen Weber mod Parlamentet, præmis 10). Desuden bemærkes, at Domstolen har fastslået, at formålet med en fællesskabsinstitutions forretningsorden er at sikre en hensigtsmæssig forretningsgang inden for institutionen, og at de regler, som den indeholder, navnlig vedrørende fremgangsmåden i forbindelse med forhandlinger og afgørelser, således i det væsentlige skal sikre et teknisk set hensigtsmæssigt forhandlingsforløb, hvorved der fuldt ud tages hensyn til de beføjelser, som tilkommer de enkelte medlemmer af institutionen (dommen i sagen Nakajima mod Rådet, præmis 49).

55 Der skal derfor tages stilling til, om den anfægtede retsakt kan have retsvirkninger, der går ud over den interne tilrettelæggelse af Parlamentets arbejde.

56 Ved den anfægtede retsakt foretages der dels en ændring af Parlamentets forretningsorden ved indsættelse af en artikel 9a om interne undersøgelser, der foretages af OLAF, og dels sker der en godkendelse af Parlamentets afgørelse om betingelser og nærmere vilkår for de interne undersøgelser. Femte betragtning til sidstnævnte afgørelse og fem af dens otte artikler henviser udtrykkeligt til medlemmerne som indehavere af rettigheder og bærere af forpligtelser, herunder forpligtelserne til at samarbejde (artikel 1) og til at give oplysninger (artikel 2) (jf. præmis 17 og 18 ovenfor). Den anfægtede retsakt præciserer bl.a. de nærmere bestemmelser for de forpligtelser til at samarbejde og give informationer, som påhviler Parlamentets medlemmer, med henblik på at sikre disse undersøgelsers rette forløb. I denne forbindelse bemærkes, at den anfægtede retsakt hører til de foranstaltninger, der skal sikre beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser og bekæmpe svig og enhver anden ulovlig virksomhed, der kan skade disse interesser. Den har til formål at fastsætte de betingelser, på hvilke OLAF i Parlamentet kan foretage undersøgelser på dette område.

57 Den anfægtede retsakt går således ved sit formål og sine virkninger ud over rammerne for den interne tilrettelæggelse af Parlamentets arbejde. Følgelig er der tale om en retsakt, som kan være genstand for et søgsmål i henhold til artikel 230, stk. 1, EF.

58 For det andet må det undersøges, om sagsøgerne har søgsmålskompetence, nærmere bestemt, om den anfægtede retsakt er en »beslutning«, som berører sagsøgerne individuelt, jf. artikel 230, stk. 4, EF, således at forstå, at denne undersøgelse ikke skal vedrøre den form, hvori en sådan retsakt er udstedt, men dens indhold (Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 9). I denne forbindelse bemærkes, at Domstolen i dommen af 14. december 1962 (forenede sager 16/62 og 17/62, Confédération

nationale des producteurs de fruits et légumes mod Rådet, Sml. 1954-19964, s. 359, org.ref.: Rec. s. 901) har antaget, at udtrykket »beslutning« i artikel 230, stk. 4, EF har den tekniske betydning, der fremgår af artikel 249 EF (Domstolens kendelse af 12.7.1993, sag C-168/93, Gibraltar og Gibraltar Development mod Rådet, Sml. I, s. 4009, præmis 11).

59 En således defineret beslutning adskiller sig fra en normativ retsakt. Kriteriet for sondringen skal søges i, om den pågældende retsakt er almengyldig (kendelsen i sagen Gibraltar og Gibraltar Development mod Rådet, præmis 11). En retsakt kan ikke anses for at være en beslutning, hvis den finder anvendelse på objektivt bestemte situationer og har retsvirkninger for generelt og abstrakt fastlagte persongrupper (Domstolens dom i sagen Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m.fl. mod Rådet, Sml. s. 918 og 919, dom af 6.10.1982, sag 307/81, Alusuisse mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3463, præmis 9, Domstolens kendelse af 24.4.1996, sag C-87/95 P, CNPAAP mod Rådet, Sml. I, s. 2003, præmis 33, Rettens kendelse af 19.6.1995, sag T-107/94, Kik mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, præmis 35, Rettens dom af 10.7.1996, sag T-482/93, Weber mod Kommissionen, Sml. II, s. 609, præmis 55, og Rettens kendelse af 26.3.1999, sag T-114/96, Biscuiterie-confiserie LOR og Confiserie de Tech mod Kommissionen, Sml. II, s. 913, præmis 26).

60 I dette tilfælde er den anfægtede retsakt udstedt i henhold til artikel 199, stk. 1 EF, artikel 25 KS og artikel 112 EA med et flertal af Parlamentets medlemmers stemmer under plenarmødet den 18. november 1999. Ved den anfægtede retsakt indsættes der en artikel 9a i Parlamentets forretningsorden om »Interne undersøgelser, der foretages af [OLAF]«, hvorefter »den i den interinstitutionelle aftale [...] indeholdte fælles ordning med de nødvendige foranstaltninger til fremme af en hensigtsmæssig afvikling af de undersøgelser, der foretages af [OLAF], finder anvendelse i Parlamentet i overensstemmelse med Parlamentets afgørelse, der er vedføjet som bilag til forretningsordenen«. Sidstnævnte afgørelse gengiver i det væsentlige standardafgørelsen i bilaget til den interinstitutionelle aftale og tilføjer en artikel 4, hvorefter »bestemmelserne vedrørende medlemmernes parlamentariske immunitet og ret til at nægte at vidne [ikke] berøres heraf«.

61 Desuden har den anfægtede retsakt til formål at præcisere de betingelser, på hvilke Parlamentet samarbejder med OLAF for at fremme en hensigtsmæssig afvikling af undersøgelserne i denne institution. I overensstemmelse med dette formål omhandler den Parlamentets medlemmers situation som indehavere af rettigheder og pligtsubjekter og indeholder særlige bestemmelser vedrørende dem, bl.a. for det tilfælde, at de er blevet inddraget i en undersøgelse, som foretages af OLAF, eller får kendskab til faktiske omstændigheder, der lader formode, at der kunne foreligge tilfælde af svig, bestikkelse eller enhver anden form for ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabernes interesser, eller alvorlige forhold i forbindelse med udøvelsen af arbejdsmæssige aktiviteter, der kan indebære manglende opfyldelse af forpligtelser, som kan give anledning til disciplinærforfølgning eller strafferetlig forfølgning. Den anfægtede retsakt angår uden forskel Parlamentets medlemmer ved dens ikrafttræden samt enhver anden person, som senere skal varetage samme hverv. Den finder således uden tidsmæssig begrænsning anvendelse på objektivt bestemte situationer og har retsvirkninger for persongrupper, der er defineret generelt og abstrakt.

62 Det følger af disse betragtninger, at den anfægtede retsakt, skønt den benævnes »afgørelse«, er en almengyldig foranstaltning.

63 Det er imidlertid fastslået i retspraksis, at en bestemmelse i en almengyldig retsakt under visse omstændigheder kan berøre nogle af de pågældende borgere individuelt (Domstolens domme af 16.5.1991, sag C-358/89, Extramet Industrie mod Rådet, Sml. I, s. 2501, præmis 13, og af 18.5.1994, C-309/89, Codorniu mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 19). Under sådanne omstændigheder vil en fællesskabsret på én gang kunne have karakter af en generel retsakt og i forhold til visse af de pågældende borgere have karakter af en beslutning (Rettens dom af 13.12.1995, forenede sager T-481/93 og T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2941, præmis 50). Det er tilfældet, såfremt den pågældende retsakt rammer en fysisk eller juridisk person på grund af visse egenskaber, som er særlige for den pågældende, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller denne fra alle andre (dommen i sagen Codorniu mod Rådet, præmis 20).

64 På baggrund af nævnte retspraksis må det undersøges, om der her foreligger sådanne omstændigheder, som gør det muligt at individualisere sagsøgerne på en måde svarende til den, hvorpå adressaten for en afgørelse er individualiseret.

65 I denne forbindelse bemærkes, at sagsøgerne under henvisning til deres egenskab af siddende medlemmer af Parlamentet på tidspunktet for den anfægtede retsakts udstedelse har gjort gældende, at de tilhører en begrænset personkreds, der kan identificeres med navns nævnelse. Imidlertid bemærkes, at den blotte omstændighed, at det er muligt at fastslå antallet og identiteten af de retssubjekter, som en retsakt finder anvendelse på, på ingen måde indebærer, at disse retssubjekter skal anses for at være individuelt berørt af retsakten, når denne finder anvendelse på dem på grund af en objektiv faktisk eller retlig situation, som defineres ved den pågældende retsakt (jf. f.eks. Domstolens dom af 11.7.1968, sag 6/68, Zuckerfabrick Watenstedt mod Rådet, Sml. 1965-1968, s. 538, org.ref.: Rec. s. 595, på s. 605 og 606, samt Domstolens kendelse af 23.11.1995, sag C-10/95 P, Asocarne mod Rådet, Sml. I, s. 4149, præmis 30, og kendelsen i sagen CNPAAP mod Rådet, præmis 34).

66 Som tidligere bemærket berører den anfægtede retsakt imidlertid kun sagsøgerne, fordi de tilhører en personkreds, der kan defineres generelt og abstrakt. Den anfægtede retsakt er ikke et udslag af, at Parlamentet har villet reagere på et særligt tilfælde, som er særegent for sagsøgerne. Disse har i øvrigt hverken henvist til eller fremlagt omstændigheder, som lader formode, at udstedelsen af den anfægtede retsakt ændrer deres retsstilling og berører dem på en særlig måde i forhold til Parlamentets øvrige medlemmer.

67 Desuden bemærkes, at den omstændighed, at sagsøgerne tilhører en af de to persongrupper, som den anfægtede retsakt er rettet til — nemlig dels samtlige

Parlamentets tjenestemænd og øvrige ansatte, dels dets medlemmer — ikke er tilstrækkelig til at individualisere sagsøgerne, fordi disse to grupper defineres generelt og abstrakt. Det bemærkes herved, at den anfægtede retsakt i Parlamentets forretningsorden blot gennemfører og tilpasser nogle bestemmelser om fællesskabinstitutionernes medlemmers rettigheder og forpligtelser, som er fastsat i forordning nr. 1073/1999 og den interinstitutionelle aftale. Disse instrumenter samt afgørelsen om oprettelse af OLAF udpeger institutionernes medlemmer og hele deres personale som persongrupper, der er forpligtet til at samarbejde med OLAF, eller som kan være genstand for en undersøgelse foretaget af OLAF.

68 »Standardafgørelsen« i bilaget til den interinstitutionelle aftale indeholder en række nærmere gennemførelsesbestemmelser, som er særegne for institutionernes medlemmer. Med hensyn til forpligtelsen til at samarbejde med OLAF præciseres det i standafgørelsens artikel 1, stk. 2: »Med forbehold af de relevante bestemmelser i traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber, særlig protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter og gennemførelsesbestemmelserne hertil, samarbejder medlemmerne i fuld udstrækning med kontoret.« Med hensyn til oplysningspligten bestemmer »standardafgørelsens« artikel 2, stk. 4 følgende: »Medlemmer, som får kendskab til forhold som omhandlet i stk. 1, underretter institutionens [eller organets, kontorets eller agenturets] formand, eller såfremt de finder det hensigtsmæssigt, [OLAF] direkte.«

69 Den anfægtede retsakt bestemmer, at Parlamentets personale og medlemmer har en oplysningspligt og en pligt til at samarbejde med OLAF. Imidlertid gælder der nærmere bestemmelser for oplysningspligten, som er forskellige, alt efter hvilken persongruppe den gælder for. Således er de ansatte forpligtet til at underrette deres leder eller generaldirektør eller OLAF eller Parlamentets formand, alt efter om de faktiske omstændigheder angår en ansat eller et medlem af Parlamentet, mens Parlamentets medlemmer skal give oplysninger om de faktiske omstændigheder, som de har kendskab til, til Parlamentets formand eller OLAF.

70 Ingen af disse bestemmelser giver grundlag for at konkludere, at der foreligger omstændigheder, som kan individualisere sagsøgerne.

71 Derudover må det undersøges, om der i dette tilfælde kan blive tale om at anvende den retspraksis, hvorefter annullationssøgsmål til prøvelse af en generel retsakt kan antages til realitetsbehandling, såfremt en højere retsregel pålagde dens ophavsmand at tage hensyn til sagsøgernes særlige situation (jf. i denne forbindelse Domstolens dom af 17.1.1985, sag 11/82, Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 207, præmis 11-32, af 26.6.1990, sag C-152/88, Sofrimport mod Kommissionen, Sml. I, s. 2477, præmis 11, 12 og 13, og af 11.2.1999, sag C-390/95 P, Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 769, præmis 25-30, samt Rettens dom af 17.6.1998, sag T-135/96, UEMPME mod Rådet, Sml. II, s. 2335, præmis 90).

72 I den foreliggende sag har sagsøgerne reelt gjort gældende, at den anfægtede retsakt gør indgreb i deres uafhængighed samt i den immunitet, som protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter giver dem. Imidlertid omtaler denne protokol kun Parlamentets medlemmer generelt, men indeholder ingen bestemmelse, som udtrykkeligt gælder for Parlamentets interne undersøgelser. Desuden bemærkes, at Parlamentet har villet være særlig opmærksom på medlemmernes immunitet, da den anfægtede retsakt til bestemmelserne i »standardafgørelsen« i bilag til den interinstitutionelle aftale føjer en artikel 4, hvorefter »bestemmelserne vedrørende medlemmernes parlamentariske immunitet og ret til at nægte at vidne [ikke] berøres heraf«.

73 Som Retten har kunnet fremhæve i kendelsen i sagen om foreløbige forholdsregler, Rothley mod Parlamentet, præmis 107, kan man ikke på forhånd udelukke den risiko, at OLAF som led i en undersøgelse udfører en handling, som gør indgreb i den immunitet, som ethvert medlem af Parlamentet har. Imidlertid

bemærkes, at såfremt en sådan omstændighed indtræder, har ethvert medlem af Parlamentet, som står over for en handling af denne art, der af ham opfattes som et klagepunkt imod ham, i så fald den retsbeskyttelse og de retsmidler til rådighed, som er indført ved traktaten.

74 Under alle omstændigheder bemærkes, at den omstændighed, at der er en sådan risiko, ikke kan give grundlag for en ændring af den ordning for retsmidler og søgsmål, der er indført ved artikel 230 EF, 234 EF, og 235 EF, og som skal overdrage det til Fællesskabets retsinstanser at prøve lovligheden af institutionernes retsakter. Den kan i intet tilfælde medføre, at et annullationssøgsmål, der anlægges af en eller flere fysiske eller juridiske personer, som ikke opfylder betingelserne i artikel 230, stk. 4, EF, skal antages til realitetsbehandling (kendelserne i sagerne Asocarne mod Rådet, præmis 26, og CNPAAP mod Rådet, præmis 38).

75 Endelig bemærkes, at den omstændighed, at den anfægtede retsakt berører sagsøgerne på samme måde som ethvert andet nuværende eller fremtidigt medlem af Parlamentet, har som logisk konsekvens, at den omstændighed, at nærværende sag ikke kan antages til realitetsbehandling, ikke kan skabe en ulighed i retsbeskyttelsen af sagsøgerne og Parlamentets øvrige medlemmer.

76 På dette punkt adskiller de faktiske omstændigheder i sagen her sig fra dem, der lå til grund for Domstolens dom af 23. april 1986 i sagen Les Verts mod Parlamentet (sag 294/83, Sml. s. 1339, præmis 25). Denne sag vedrørte en ulige fordeling af offentlige midler til den informationskampagne, som blev ført af de politiske grupperinger, der deltog i parlamentsvalget i 1984. De anfægtede budgetbeslutninger vedrørte alle de politiske grupperinger, skønt de blev behandlet forskelligt, alt efter om de var repræsenteret eller ikke i den forsamling, der blev valgt i 1979. De repræsenterede grupperinger deltog i beslutningstagningen om såvel deres egen behandling som behandlingen af de ikke-

repræsenterede, rivaliserende grupperinger. Domstolen svarede bekræftende på spørgsmålet, om de anfægtede beslutninger individuelt berørte en politisk gruppering, som ikke var repræsenteret, men som kunne stille kandidater til valget i 1984. Domstolen fandt, at den modsatte opfattelse ville føre til, at der blev skabt en ulighed i retsbeskyttelsen, da de ikke-repræsenterede grupperinger ikke ville kunne forhindre fordelingen af bevillingerne til valgkampen, før valget havde fundet sted. I det foreliggende tilfælde er der ingen forskel af denne art mellem sagsøgernes situation og Parlamentets øvrige medlemmers situation.

77 Følgelig har sagsøgerne ikke godtgjort, at der foreligger omstændigheder, som individualiserer dem i forhold til den anfægtede retsakt.

78 Det følger af det foregående, at sagsøgerne ikke er individuelt berørt af den anfægtede retsakt, jf. artikel 230 EF, og dermed, at sagen må afvises, uden at det er nødvendigt at behandle spørgsmålet, om sagsøgerne er umiddelbart berørt af denne afgørelse i samme artikels forstand.

Sagens omkostninger

79 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, må det i overensstemmelse med Parlamentets påstand pålægges dem at betale omkostningerne, herunder omkostningerne i sagen om foreløbige forholdsregler. I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, bærer Rådet og Kommissionen samt Kongeriget Nederlandene og Den Franske Republik, der er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Afdeling)

1) **Sagen afvises.**

2) **Sagsøgerne bærer deres egne omkostninger og betaler Europa-Parlamentets omkostninger i hovedsagen og i sagen om foreløbige forholdsregler.**

3) **Intervenienterne bærer deres egne omkostninger.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. februar 2002.

H. Jung J.D. Cooke

Justitssekretær Afdelingsformand