DOMSTOLENS DOM
23. april 1986 *

I sag 294/83

Miljøpartiet »Les Verts« (»De Grønne«), ikke-erhvervsdrivende sammenslutning, Paris, ved sin særligt befuldmægtigede Étienne Tête og advokat Christian Lallement, Lyon, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat E. Wirion, 1, place du Théâtre,

sagsøger,

mod

Europa-Parlamentet, ved Europa-Parlamentets juridiske konsulent Pasetti Bombardella, konsulent i den juridiske tjeneste Roland Bieber, ekspeditionssekretær Johannes Schoo, professor i retsvidenskab og politisk videnskab ved Strasbourgs universitet Jean-Paul Jacqué og professor ved Hamburg universitet Jürgen Schwarz som befuldmægtigede og ved advokat Lyon-Caen og med valgt adresse i Luxembourg på Parlamentets hjemsted, Plateau du Kirchberg, boîte postale 1601,

sagsøgt,

hvorunder der er nedlagt påstand om annullation af to afgørelser truffet af Europa-Parlamentets præsidium, den ene den 12. og 13. oktober 1982, den anden den 29. oktober 1983, om anvendelsen af de midler, der er opført på konto 3708,

har

DOMSTOLEN

sammensat af afdelingsformand T. Koopmans, fungerende præsident, afdelingsformændene U. Everling, K. Bahlmann og R. Joliet, dommerne G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris og T. F. O'Higgins,

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: D. Louterman

* Processprog: Fransk.

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 4. december 1985,

afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved stævning indleveret til Domstolens justitskontor den 28. december 1983 har »Les Verts — Parti écologiste« (»miljøpartiet De Grønne«), en ikke-erhvervsdrivende sammenslutning med hjemsted i Paris, hvis stiftelse er blevet anmeldt til potitidirektøren den 3. marts 1980, i henhold til EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt sag med påstand om annullation dels af Europa-Parlamentets præsidiums afgørelse af 12. oktober 1982 om fordelingen af bevillingerne på konto 3708 i Europa-Parlamentets almindelige budget, dels af Europa-Parlamentets udvidede præsidiums regulativ af 29. oktober 1983 for anvendelsen af bevillingerne til godtgørelse af udgifter for de politiske grupperinger, som deltager i europavalget i 1984.

2 Konto 3708 er opført på De europæiske Fællesskabers almindelige budget for regnskabsårene 1982, 1983 og 1984 i sektionen vedrørende Europa-Parlamentet under afsnit 3 om udgifter i forbindelse med institutionens udførelse af særlige opgaver (EFT 1982 L 31, s. 114; EFT 1983 L 19, s. 112 og EFT 1984 L 12, s. 132). Under denne konto fastsættes et bidrag til forberedelse af de næste europæiske valg. Anmærkningen hertil i budgetterne for 1982 og 1983 er identisk. Den går ud på, at »disse bevillinger anvendes til medfinansiering af forberedelsen af information om det andet direkte valg i 1984«, og at »de nærmere enkeltheder i forbindelse med disse udgifter fastsættes af Parlamentets præsidium«. Anmærkningen i budgettet for 1984 går ud på, at medfinansieringen sker »i overensstemmelse med præsidiets afgørelse af 12. oktober 1982«. I alt er der afsat 43 mio ECU på kontoen.

3 Den 12. oktober 1982 traf præsidiet, som består af Parlamentets formand og tolv næstformænd, på forslag af formændene for de politiske grupper en afgørelse om at ændre fordelingen af bevillingerne på konto 3 708 (herefter benævnt 1982-afgørelsen). Præsidiet var ved den lejlighed forsamlet i nærværelse af formændene for de politiske grupper og repræsentanter for medlemmerne uden for grupperne. En af de politiske grupper, nemlig gruppen for teknisk koordinering, var imod princippet om støtte til de politiske grupper til oplysningskampagnen.

4 Denne afgørelse, som ikke er blevet offentliggjort, går ud på, at bevillingerne på konto 3 708 i Europa-Parlamentets budget hvert år fordeles mellem de politiske grupper og medlemmer uden for grupperne, og at der afsættes en reserve til 1984. Fordelingen sker på følgende måde: a) hver af de syv grupper modtager i form af en fast sum 1% af de samlede bevillinger; b) desuden modtager hver gruppe for hvert af sine medlemmer en 1/434 af de samlede bevillinger fratrukket den faste sum til gruppen; c) hvert medlem uden for grupperne modtager ligeledes 1/434 af de samlede bevillinger fratrukket den faste sum; d) det i litra b) og litra c) nævnte samlede beløb, der stilles til rådighed for de politiske grupper og medlemmerne uden for grupperne, kan ikke udgøre mere end 62% af hele det beløb, der er opført på konto 3708; e) hvert år afsættes der et reservebeløb svarende til 31% af det samlede beløb på konto 3 708. Om dette reservebeløb bestemmes, at det fordeles på grundlag af antal af opnåede stemmer mellem alle de politiske grupperinger, som ved 1984-valget opnår enten mere end 5% af de gyldige stemmer i den medlemsstat, hvor den pågældende gruppering har deltaget i valget, eller mere end 1% af de gyldige stemmer i tre eller flere medlemsstater, hvor grupperingen har deltaget i valget (herefter benævnt 1%-klausulen). Endelig fastslås, at de nærmere bestemmelser om denne fordeling vil blive fastsat på et senere tidspunkt.

5 Den 12. oktober 1982 vedtog Europa-Parlamentets præsidium, der var forsamlet under samme omstændigheder, bestemmelser om de politiske gruppers anvendelse af de finansielle midler, som er bestemt til den informationskampagne, der går forud for de europæiske valg i 1984 (herefter benævnt 1982-reglerne om bevillingsanvendelse). Disse bestemmelser, som ikke blev offentliggjort, svarer til anbefalingerne fra en arbejdsgruppe, der under forsæde af Europa-Parlamentets formand bestod af formændene for de politiske gruppe.

6 Reglerne for midlernes anvendelse er følgende. De midler, der stilles til rådighed for de politiske grupper, kan kun bruges til at finansere aktiviteter, der står i

direkte sammenhæng med forberedelse og udarbejdelse af gruppernes informationskampagne med henblik på 1984-valgene. De administrative udgifter (bl.a. lønninger til midlertidige medarbejdere, leje af kontorlokaler og tungt kontorudstyr, telekommunikationsudgifter) kan ikke udgøre mere end 25% af den bevilling, der er til rådighed. Køb af fast ejendom eller kontorinventar er forbudt. Grupperne skal indsætte de disponible beløb på en konto, der er åbnet specielt med henblik herpå.

7 Formændene for de politiske grupper udpeges som ansvarlige for anvendelsen af midlerne til de formål, der er i overensstemmelse med de fastsatte regler. I sidste instans skal brugen af pengene begrundes over for de andre kontrolinstanser, som har ansvaret for kontrollen med Europa-Parlamentets midler.

8 Med hensyn til regnskabsaflæggelse skal der ifølge disse bestemmelser foretages en streng adskillelse mellem bogføringen for de pågældende midler og indtægterne og udgifterne til gruppernes andre aktiviteter. Grupperne skal oprette bogføringssystemer, som der fastsættes nærmere bestemmelser for. Disse systemer skal indeholde en opsplitning af udgifterne i tre inddelinger (administrative udgifter, mødeomkostninger, publikations- og reklameomkostninger), som igen underinddeles efter projekter. Årligt at regne fra den første overførsel af midler til grupperne skal grupperne aflægge beretning om pengenes brug (betalinger, forpligtelser, reserver) i perioden. Denne beretning skal sendes til Europa-Parlamentets formand og til formanden for budgetkontroludvalget.

9 Under overskriften »tilbagebetaling af ikke anvendte midler« bestemmes det, at de disponible midler kan bruges indtil senest 40 dage forud for valgdatoen til at indgå betalingsforpligtelser på den betingelse, at betalingen finder sted ikke senere end 40 dage efter valgdatoen. Alle midler, hvis anvendelse ikke svarer til ovennævnte to kriterier, skal inden for tre måneder efter valgdatoen tilbagebetales til Europa-Parlamentet. I påkommende tilfælde kan Europa-Parlamentet indkassere sine tilgodehavender ved at foretage en til beløbet svarende nedskæring i de midler, der i henhold til konto 3 706 skal udbetales (yderligere politisk virksomhed).

10 Den 29. oktober 1983 vedtog det udvidede præsidium, som består af præsidiet og formændene for de politiske grupper, »regulativ for anvendelsen af bevillingerne til godtgørelse af udgifter for de politiske grupperinger som deltager i europavalget i 1984« (EFT C 293, s. 1, herefter benævnt 1983-regulativet).

11 I regulativet fastsættes, som det blev nævnt i 1982-afgørelsen, fordelingsnøglen for reservebeløbet på 31%. De betingelser med hensyn til opnåede stemmer, som de politiske grupperinger skal have opnået for at kunne deltage i fordelingen, er dem, der allerede blev nævnt i 1982-afgørelsen. I 1983-regulativet tilføjes, at de politiske grupperinger, som ønsker at blive omfattet af 1%-klausulen, skal indgive en erklæring om liste- eller valgforbund til Europa-Parlamentets generalsekretær senest 40 dage inden valget. Det indeholder endvidere forskellige bestemmelser om midlernes udbetaling. For partier, listeforbund eller valgforbund, der er repræsenteret i Europa-Parlamentet, stilles midlerne til rådighed for de politiske grupper og medlemmerne uden for grupperne fra og med det første møde efter valget. For partier, listeforbund eller valgforbund, der ikke er repræsenteret i Europa-Parlamentet, bestemmes følgende:

— anmodninger om godtgørelse samt alle nødvendige bilag skal være Europa-Parlamentets generalsekretær i hænde senest 90 dage efter offentliggørelse af valgresultaterne i den pågældende medlemsstat;

— den periode, hvor udgifter kan betragtes som udgifter i forbindelse med europavalget i 1984, begynder den 1. januar 1983 og slutter 40 dage efter valgdatoen i 1984;

— anmodningerne må være ledsaget af skriftlige bilag, der beviser, at de pågældende udgifter er blevet afholdt til europavalget;

— for udgifter, som afholdes af politiske grupperinger, der ikke er repræsenteret i Europa-Parlamentet, gælder samme kriterier som for de politiske gruppers udgifter.

12 Sagsøgeren har påberåbt sig syv anbringender til støtte for sin påstand:

1) inkompetence;

2) tilsidesættelse af traktaterne, navnlig EØF-traktatens artikel 138 og artiklerne 7, stk. 2, og 13 i akt om almindelige direkte valg af repræsentanterne af forsamlingen;

3) tilsidesættelse af det almindelige princip om alle borgeres lighed for valgloven;

4) tilsidesættelse af EØF-traktatens artikler 85 ff.;

5) tilsidesættelse af den franske forfatning, idet princippet om borgernes lighed for loven er blevet krænket;

6) ulovlighed og uanvendelighed, idet den franske ministers stemmeafgivning i De europæiske Fællesskabers Råd under debatten om budgettet var ulovlig, hvilket medfører, at debatten i Rådet og de akter, der følger af budgetbehandlingen, er ulovlige;

7) magtfordrejning, idet Europa-Parlamentets præsidium har anvendt bevillingerne på konto 3 708 med henblik på at sikre genvalg af de medlemmer af Europa-Parlamentet, der blev valgt i 1979.

Formaliteten

1. *Spørgsmålet, om Les Verts — Confédération écologiste — Parti écologiste har søgsmålskompetence*

13 Efter skriftvekslingens afslutning er det oplyst, at sagsøgeren »Les Verts — Parti écologiste« samt en anden sammenslutning ved navn »Les Verts — Confédération écologiste« ved protokol af 29. marts 1984 har besluttet at opløse sig og forene sig for at danne en ny sammenslutning under navnet »Les Verts — Confédération écologiste — Parti écologiste«. Denne blev anmeldt den 20. juni 1984 til politidirektøren i Paris (Den franske Republiks Journal officiel af 8.11.1984, N.C.s. 10241, idet meddelelsen herom erstattede og annullerede meddelelserne i Journal officiel af 25.7.1984 N.C. 172, s. 6604 og 6608). Det er denne nye sammenslutning, som ved europavalget i juni 1984 opstillede listen »Les Verts — Europe Écologie«, efter den 28. april 1984 at have afgivet den i 1983-regulativets artikel 4 omhandlede erklæring om liste- eller valgforbund. Den har også ved skrivelse af 23. juli 1984 til Europa-Parlamentets generalsekretariat indgivet ansøgning om godtgørelse i henhold til nævnte regulativ. Herpå blev der udbetalt sagsøgeren 82 958 ECU, idet der på de 680 080 opnåede stemmer blev anvendt en finansieringskoefficient pr. stemme lig med 0,1206596.

14 På grundlag af disse nye omstændigheder har Europa-Parlamentet først gjort gældende, at sagsøgeren »Les Verts — Parti écologiste« på grund af opløsningen mistede sin søgsmålskompetence i sagen, og at reglen om bevaret retsevne med henblik på afvikling ikke kunne gælde for dette søgsmål, da det er overgået til den

nye sammenslutning. Europa-Parlamentet har ikke bestridt, at den nye sammenslutning, »Les Verts — Confédération écologiste — Parti écologiste« kan indtræde i den af sagsøgeren anlagte sag, men har dernæst anført, at dens indtræden skulle ske inden for en af Domstolen fastsatte frist og klart foranlediges af den nye sammenslutnings kompetente organer i henhold til vedtægterne. Europa-Parlamentet finder ikke sidstnævnte betingelse opfyldt og har derfor påstået sagen afvist.

15 Det bemærkes for det første, at det fremgår af protokollen af 29. marts 1984, at opløsningen af de to organisationer, herunder sagsøgeren, skete under forbehold af deres sammenslutning med henblik på dannelse af en ny organisation. Opløsning, sammenslutning og oprettelse af en ny organisation er altså sket ved én og samme akt, således at der er tidsmæssig og retlig kontinuitet mellem sagsøgeren og den nye organisation, og at den sidstnævnte er indtrådt i den førstnævntes rettigheder og pligter.

16 For det andet bestemmes det udtrykkeligt i protokollen om sammenslutningen, at de indledte retssager, bl.a. dem, der er anlagt ved Domstolen, »fortsætter i samme former« og »efter samme regler«.

17 For det tredje har Europa-Parlamentet selv under den mundtlige forhandling henvist til en debat i den nye organisations nationale interregionale råd den 16. og 17. februar 1985. Ifølge referatet af debatten, som er blevet oplæst under retsmødet af den nye organisations advokat, har det nationale interregionale råd, som ifølge vedtægterne har partshabilitet, over for Europa-Parlamentets henholdende adfærd besluttet udtrykkeligt at videreføre den sag, der var anlagt af organisationen Les Verts — Parti écologiste.

18 Under de anførte omstændigheder kan der ikke være tvivl om den nye organisations vilje til at fastholde og videreføre den sag, som en af de organisationer, den nye organisation er fremgået af, har anlagt, og som den udtrykkeligt er succederet i. Europa-Parlamentets indsigelser på dette punkt må således forkastes.

19 Uanset at Europa-Parlamentet ikke har rejst formalitetsindsigelse vedrørende betingelserne i traktatens artikel 173, påhviler det Domstolen på embeds vegne at undersøge, om de er opfyldt. I den foreliggende sag findes det nødvendigt udtrykkeligt at tage stilling til følgende spørgsmål: om Domstolen har kompetence til at påkende annullationssøgsmål, som er anlagt i henhold til traktatens artikel 173 til prøvelse af en af Europa-Parlamentets akter; om 1982-afgørelsen og 1983-regulativet har karakter af retsakter, som har til formål at have retsvirkninger i forhold til tredjemand; om disse akter berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt i den i traktatens artikel 173 stk. 2, forudsatte betydning.

2. *Domstolens kompetence til at påkende annullationssøgsmål anlagt i henhold til traktatens artikel 173 til prøvelse af en af Europa-Parlamentets akter*

20 Indledningsvis bemærkes, at 1982-afgørelsen og 1983-regulativet er vedtaget af Europa-Parlamentets organer og følgelig skal anses for retsakter fra Europa-Parlamentet selv.

21 Ifølge sagsøgeren må det på baggrund af traktatens artikel 164 antages, at legalitetskontrollen med institutionernes retsakter, som er overdraget Domstolen ved traktatens artikel 173, ikke kan begrænses til Rådets og Kommissionens retsakter, da man ellers ville skabe en retsnægtelse.

22 Europa-Parlamentet mener ligeledes, at Domstolen i overensstemmelse med sin almindelige opgave som defineret i traktatens artikel 164, nemlig at værne om lov og ret, kan kontrollere lovligheden af andre retsakter end Rådets og Kommissionens. Opregningen af potentielle sagsøgte i traktatens artikel 173 er efter Europa-Parlamentets opfattelse ikke udtømmende. Europa-Parlamentet kan anerkende sagsanlæg ved Domstolen vedrørende de områder, hvor det ved ændring af traktaterne har fået tildelt større beføjelser, og hvor det selv kan udstede retsakter, såsom budgettet og spørgsmål i forbindelse med afholdelsen af det direkte valg. Med hensyn til bevillingerne til medfinansiering af forberedelsen af information om det andet direkte valg udøver Europa-Parlamentet direkte sine særlige rettigheder. Det har derfor ikke til hensigt at unddrage sine retsakter desangående fra en domstolskontrol. Det finder dog, at en vid fortolkning af traktatens artikel 173,

hvorefter dets retsakter kan være genstand for et annullationssøgsmål, må medføre, at det admitteres som sagsøger i sager om annullation af Rådets og Kommissionens retsakter.

23 Herom bemærkes, at Det europæiske økonomiske Fællesskab er et retsfællesskab, idet både dets medlemsstater og dets institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med Fællesskabets forfatning, som er traktaten. Særligt er der, dels ved artiklerne 173 og 184, dels ved artikel 177 ved traktaten indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Domstolen skal kunne kontrollere legaliteten af institutionernes retsakter. Fysiske og juridiske personer er således beskyttet mod anvendelse i forhold til dem af generelle retsakter, som de ikke kan anfægte direkte for Domstolen på grund af de særlige formalitetsbetingelser, der er specificeret i traktatens artikel 173, stk. 2. Når den administrative gennemførelse af disse retsakter tilkommer fællesskabsinstitutionerne, kan fysiske og juridiske personer indbringe et direkte søgsmål for Domstolen til prøvelse af de gennemførelsesakter, som retter sig til dem, eller som berører dem umiddelbart og individuelt, og under sagen påberåbe sig, at den grundlæggende generelle retsakt er ulovlig. Når gennemførelsen påhviler de nationale myndigheder, kan de påberåbe sig de generelle retsakters ugyldighed for de nationale domstole og foranledige disse til præjudicielt at forelægge Domstolen spørgsmål herom.

24 Til forskel fra ordlyden i traktatens artikel 177, som omhandler institutionernes retsakter uden anden præcision, nævnes der ganske vist i traktatens artikel 173 kun Rådets og Kommissionens retsakter. Traktatens ordning går imidlertid ud på at give adgang til direkte søgsmål til prøvelse af »enhver af institutionerne vedtagen bestemmelse, som er bestemt til at afføde retsvirkninger«, hvilket Domstolen allerede har haft lejlighed til at fremhæve i dommen af 31. marts 1971 (Kommissionen mod Rådet, sag 22/70, Sml. 1971, s. 41). Europa-Parlamentet figurerer ikke udtrykkeligt blandt de institutioner, hvis retsakter kan anfægtes, fordi EØF-traktaten i sin oprindelige version kun tildelte det rådgivende og politisk kontrollerende kompetence, men ikke kompetence til at udstede retsakter, som har til formål at have retsvirkninger i forhold til tredjemand. EKSF-traktatens artikel 38 viser, at hvis Parlamentet fra begyndelsen er blevet tildelt kompetence til at træffe

bindende beslutninger på et bestemt område, således som det er tilfældet i henhold til samme traktats artikel 95, stk. 4, andet punktum, er dets retsakter ikke principielt unddraget et annullationssøgsmål.

25 Mens der i EKSF-traktaten findes to forskellige bestemmelser om annullationssøgsmål mod institutionernes retsakter, findes der i EØF-traktaten kun én bestemmelse herom, nemlig artikel 173, som således har generel karakter. En fortolkning af traktatens artikel 173, hvorefter Europa-Parlamentets retsakter ikke hører til de retsakter, som kan anfægtes, ville føre til et resultat, der er i strid såvel med traktatens ånd, således som den er udtrykt i artikel 164, som med dens system. De retsakter, som Europa-Parlamentet udsteder inden for rammerne af EØF-traktaten, kunne uden mulighed for en prøvelse ved Domstolen gribe ind i medlemsstaternes eller andre institutioners kompetence eller overskride de grænser, som er sat for Parlamentets kompetence. Det må derfor antages, at retsakter fra Parlamentet, som har til formål at have retsvirkninger i forhold til tredjemand, kan gøres til genstand for annullationssøgsmål.

26 Det må nu undersøges, om 1982-afgørelsen og 1983-regulativet har karakter af dispositioner, som har til formål at have retsvirkninger i forhold til tredjemand.

3. *Spørgsmålet, om 1982-afgørelsen og 1983-regulativet har karakter af retsakter, som har til formål at have retsvirkninger i forhold til tredjemand*

27 De to anfægtede retsakter angår begge fordelingen af bevillingerne på Europa-Parlamentets budget til forberedelse af det europæiske valg i 1984. De angår fordelingen af disse bevillinger til tredjemænd til udgifter i forbindelse med en virksomhed, som skal udføres uden for Europa-Parlamentet. De indeholder i den forbindelse bestemmelser om rettigheder og forpligtelser, såvel for de politiske grupperinger, som allerede var repræsenteret i Europa-Parlamentet i 1979, som for dem, som deltog i valgene i 1984. De fastsætter den del af bevillingerne, som tilkommer hver af dem, enten på grundlag af antallet af mandater opnået i 1979 eller på grundlag af det antal stemmer, der blev opnået i 1984. Derved har retsakterne altså til formål at have retsvirkninger i forhold til tredjemand, hvilket medfører, at de kan være genstand for et søgsmål i henhold til traktatens artikel 173.

28 Argumentet om, at den kontrol, som er overdraget Revisionsretten ved traktatens artikel 206a, afskærer Domstolen fra en prøvelse, må forkastes. Revisionsretten kan kun tage stilling til udgiftens lovlighed i forhold til budgettet og i forhold til den afledte retsakt, som udgiften følger af (i almindelighed kaldet udgiftshjemmelen, »acte de base«). Dens kontrol er følgelig under alle omstændigheder forskellig fra den, som Domstolen udøver, og som vedrører denne udgiftshjemmels lovlighed. De retsakter, der er anfægtet under sagen, svarer i virkeligheden til en udgiftshjemmel på den måde, at de fastsætter udgiften i princippet og de nærmere regler for dens afholdelse.

4. *Spørgsmålet, om de anfægtede retsakter umiddelbart og individuelt berører sagsøgeren i den i traktatens artikel 173, stk. 2, forudsatte betydning*

29 Den sagsøgende organisation har fremhævet, at den er en juridisk person, og at de anfægtede afgørelser, som medfører, at der ydes støtte til rivaliserende politiske grupperinger, berører den umiddelbart og individuelt.

30 Europa-Parlamentet mener, at sagsøgerens søgsmål, henset til gældende praksis ved Domstolen vedrørende denne betingelse, må afvises. Europa-Parlamentet har dog rejst det spørgsmål, om en bred fortolkning af traktatens artikel 173, stk. 1, bør indvirke på fortolkningen af samme bestemmelses stk. 2. Det har herved fremhævet, at sagsøgeren ikke er en hvilken som helst tredjemand, men som politisk parti indtager en mellemstilling mellem de privilegerede sagsøgere og blotte privatpersoner. Der bør ifølge Europa-Parlamentet på fællesskabsplan tages hensyn til de politiske partiers særlige funktion. Deres særlige status berettiger, at de admitteres som sagsøgere i henhold til traktatens artikel 173, stk. 2, for at få prøvet de retsakter, som præciserer, under hvilke betingelser og i hvilken størrelsesorden de i forbindelse med det direkte valg modtager midler fra Europa-Parlamentet for at gøre sidstnævnte bekendt. I svarskriftet har Europa-Parlamentet af denne redegørelse konkluderet, at de politiske partier er individuelt og umiddelbart berørt af 1983-regulativet.

31 Det bemærkes først, at de anfægtede retsakter berører sagsøgeren umiddelbart. De er en fuldstændig regulering, som er tilstrækkelig i sig selv, og som ikke nødvendiggør nogen gennemførelsesbestemmelser, idet beregningen af den del af bevillingerne, som skal tildeles hver af de pågældende politiske grupperinger, er automatisk og ikke giver plads for nogen form for skøn.

32 Tilbage står at undersøge, om sagsøgeren er individuelt berørt af de anfægtede retsakter.

33 Undersøgelsen må herved koncentreres om 1982-afgørelsen. Denne afgørelse er en anerkendelse af selve princippet om ydelse til de politiske grupperinger af bevillinger opført på konto 3 708; den har dernæst fastsat den del af bevillingerne, som skulle gå til de politiske grupper, der blev dannet i den i 1979 valgte forsamling, og til medlemmerne uden for grupperne (69%), og den del af dem, der skulle fordeles mellem alle politiske grupperinger, uanset om de var repræsenteret i den i 1979 valgte forsamling, som deltog i valget i 1984 (31%); endelig blev de 69% fordelt mellem de politiske grupper og medlemmerne uden for grupperne. 1983-regulativet bekræftede blot 1982-afgørelsen og supplerede den ved nærmere at fastsætte fordelingsnøglen for reservebeløbet på 31%. Den må følgelig anses for at være en integrerende del deraf.

34 1982-afgørelsen berører alle politiske grupperinger, selv om de ifølge afgørelsen behandles forskelligt alt efter, om de var repræsenteret i den i 1979 valgte forsamling.

35 Denne sag vedrører en situation, som Domstolen ikke tidligere har skullet taget stilling til. Med deres repræsentation i institutionen har visse politiske grupperinger deltaget i en afgørelse, som vedrører både dem selv og rivaliserende grupperinger, der ikke var repræsenteret. Herefter, og idet der er tale om fordeling af offentlige midler med henblik på forberedelse af valg, og idet fordelingen hævdes at være sket på ulige måde, kan det ikke antages, at kun de grupperinger, som var repræsenteret, og som hypotetisk kunne identificeres på datoen for den anfægtede retsakts udstedelse, berøres individuelt.

36 En sådan fortolkning ville føre til, at der blev skabt en ulighed i retsbeskyttelsen af konkurrerende grupperinger under samme valg. De ikke-repræsenterede grupperinger ville ikke kunne forhindre den omtvistede fordeling af bevillingerne før begyndelsen af valgkampen, fordi de kun ville kunne påberåbe sig den tilgrundliggende afgørelses ulovlighed under et søgsmål til prøvelse af de individuelle afgø-

relser, som nægter dem godtgørelse af større beløb end de fastsatte. Det ville således være umuligt for dem at indbringe et annullationssøgsmål for Domstolen inden valget, ligesom de heller ikke ville kunne opnå, at Domstolen i henhold til traktatens artikel 185 udsatte gennemførelsen af den anfægtede tilgrundliggende afgørelse.

37 Under disse omstændigheder må det antages, at sagsøgeren, som var dannet, da 1982-afgørelsen blev truffet, og som kunne opstille kandidater ved valget i 1984, er individuelt berørt af de anfægtede retsakter.

38 En helhedsvurdering må således medføre, at sagen admitteres.

Sagens realitet

39 I de tre første anbringender har sagsøgeren betegnet den af Europa-Parlamentet indførte ordning som en ordning for godtgørelse af udgifter til valgkamp.

40 I sit første anbringende gør sagsøgeren gældende, at traktaten ikke indeholder hjemmel for at indføre en sådan ordning. Det andet anbringende går ud på, at dette spørgsmål under alle omstændigheder er omfattet af begrebet ensartet fremgangsmåde for afholdelse af valg i traktatens artikel 138, stk. 2, og at det i kraft heraf fortsat, i henhold til artikel 7, stk. 2, i akten om almindelige direkte valg af repræsentanterne i forsamlingen, henhører under de nationale lovgiveres kompetence.

41 Sagsøgerens tredje anbringende går endelig ud på, at de politiske grupperinger har ulige chancer, fordi de, der allerede var repræsenteret i det i 1979 valgte Parlament, deltager to gange i fordelingen af bevillingerne på konto 3 708. De allerede repræsenterede deltager først i fordelingen af de 69%, som er forbeholdt de politiske grupper og medlemmerne uden for grupperne i den i 1979 valgte forsamling, og deltager desuden i fordelingen af reservebeløbet på 31%. De er således betydeligt gunstigere stillet end de grupperinger, som endnu ikke havde repræsentanter i den i 1979 valgte forsamling.

42 Europa-Parlamentet har imødegået de to første anbringender under ét. Ifølge sagsøgte foreligger der en modsigelse mellem dem; enten henhører spørgsmålet ikke under Fællesskabets kompetence, eller også er det omfattet heraf, men sagsø-

geren må være afskåret fra at forfægte begge opfattelser samtidig. Europa-Parlamentet har navnlig fremhævet, at der ikke er tale om en ordning for godtgørelse af udgifter til en valgkamp, men om deltagelse i en informationskampagne, som skal gøre Parlamentet kendt hos vælgerne ved valget, således som det klart bevises såvel af anmærkningen til konto 3 708 som af gennemførelsesbestemmelserne. Europa-Parlamentets deltagelse i en sådan informationskampagne følger af den kompetence, som Domstolen har tillagt det i dommen af 10. februar 1983 (Luxembourg mod Parlamentet, sag 230/81, Sml. s. 255 og 287), til at fastlægge sin forretningsorden og træffe »de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en god og forskriftsmæssig arbejdsgang i Parlamentet«. Da der ikke er tale om godtgørelse af udgifter til valgkamp, bør det første og det andet anbringende forkastes.

43 Herudover har Europa-Parlamentet hævdet, at det tredje anbringende bør forkastes, fordi der ikke er sket noget indgreb i de forskellige politiske grupperingers lige chancer. Reglernes formål er at muliggøre en effektiv information om Parlamentet. De politiske partier, der er repræsenteret i den i 1979 valgte forsamling, har allerede bevist, at de har virket til gavn for den europæiske integration. Da de er de betydeligste grupperinger, er de mere repræsentative og er i stand til at udsprede en større mængde information. Det er derfor berettiget at tildele dem større beløb til deres informationskampagne. Fordelingen mellem 69% af bevillingerne til forudgående finansiering af informationskampagnen og 31% til den efterfølgende finansiering af alle de politiske grupperinger, der deltog i valgene, er en afgørelse, som henhører under Europa-Parlamentets frie politiske skøn. Som Europa-Parlamentet endnu en gang har fremhævet under retsmødet, har præsidiet og det udvidede præsidium besluttet at fordele bevillingerne efter en fordelingsnøgle, der naturligt tager hensyn til de forskellige grupperingers betydning som udspredere af begrebet politisk integration i medlemsstaternes offentlige mening.

44 Det bemærkes straks, at Europa-Parlamentet er bemyndiget til i kraft af den kompetence vedrørende sin interne organisation, som er tillagt det ved traktaterne, at træffe egnede foranstaltninger med henblik på at sikre sin rette funktion og forretningsgang, således som det allerede fremgår af den nævnte dom af 10. februar 1983. Det må dog præciseres, at den indførte finansieringsordning ikke falder ind under denne kompetence til at fastlægge den interne organisation, hvis det viser sig, at den ikke kan skelnes fra en ordning med godtgørelse med et fast beløb af udgifter til valgkamp.

45 For at kunne tage stilling til de tre første anbringender må det derfor for det første fastslås, af hvilken art den ved de anfægtede retsakter indførte finansieringsordning virkelig er.

46 Herved bemærkes for det første, at de anfægtede retsakter i det mindste bærer præg af tvetydighed. I 1982-afgørelsen anføres det blot, at den vedrører fordelingen af de bevillinger, der er opført på konto 3 708, mens den interne note, som sammenfatter den, uden omsvøb taler om finansiering af valgkampen. For så vidt angår 1983-regulativet, præciseres det ikke heri, om de udgifter, som ifølge regulativet skal godtgøres, skal have været brugt til information om Europa-Parlamentet selv eller til information om de politiske grupperingers nuværende og fremtidige stillingtagen.

47 1982-reglerne om midlernes anvendelse bestemmer vel, at de tildelte midler kun skal kunne bruges i sammenhæng med informationskampagnen med henblik på 1984-valgene. For at sikre dette er der fastsat bestemmelser om, hvilke udgifter der kan dækkes, og hvilke personer der er ansvarlige for midlernes rette anvendelse, ligesom der skal føres et særskilt regnskab, inddelt efter udgifternes art, og aflægges beretning om pengenes brug. For Parlamentet drejede det sig om at sikre, at de midler, der blev stillet til rådighed for de politiske grupper, i det væsentlige blev brugt til at dække udgifterne til møder og publikationer (brochurer, indlæg i pressen, plakater).

48 Det må imidlertid fremhæves, at disse bestemmelser ikke er tilstrækkelige til at ophæve tvetydigheden med hensyn til arten af den givne information. Lige så lidt som de anfægtede retsakter betinger 1982-reglerne tildelingen af midlerne af, at de udbredte meddelelser er af en bestemt art. Europa-Parlamentet mener, at kandidaterne ved at redegøre for deres virksomhed bidrog til at oplyse om den måde, hvorpå Parlamentet havde udført sin opgave. Det er åbenbart, at der i en informationskampagne af denne type, som Europa-Parlamentet betegner som kontradiktorisk, ikke kan sondres mellem information om Europa-Parlamentets rolle og partipropaganda. Europa-Parlamentet har i øvrigt under retsmødet erkendt, at det ikke var muligt for dens medlemmer at skelne mellem rene valgformål og informationsformål.

49 Endelig bemærkes, at de midler, der blev stillet til rådighed for de politiske grupperinger, kunne anvendes under valgkampen. Dette er for det første klart med hensyn til reservebeløbet på 31%, som er blevet fordelt mellem de grupperinger, der deltog i 1984-valgene. De udgifter, der kunne godtgøres, var dem, der var blevet afholdt med henblik på europavalgene i 1984 i en periode fra den 1. januar 1983 til fyrre dage efter valgene. Det gælder i hvert fald også for de 69% af

bevillingerne, der hvert år fordeles mellem de politiske grupper og medlemmerne uden for grupperne i den i 1979 valgte forsamling. Det fremgår af de nævnte 1982-regler, at en tredjedel af disse bevillingers samlede størrelse (efter fradrag af det faste beløb) først skulle udbetales, efter at valgene i 1984 havde fundet sted. Desuden kunne de midler, der hidrørte fra de 69%, anvendes til at oprette reserver og bruges til, indtil senest fyrre dage forud for valgdatoen, at indgå betalingsforpligtelser på den betingelse, at betalingen finder sted ikke senere end fyrre dage efter valgdatoen.

50 Herefter må det antages, at den indførte finansieringsordning ikke kan skelnes fra en ordning med godtgørelse med et fast beløb af udgifter til valgkamp.

51 Det må for det andet undersøges, om de anfægtede retsakter er blevet udstedt i strid med artikel 7, stk. 2, i akten af 20. september 1976 om almindelige direkte valg af repræsentanterne i forsamlingen.

52 Artiklen bestemmer, at »indtil en ensartet valgprocedure er trådt i kraft og med forbehold af de øvrige forskrifter i denne akt, er valgproceduren undergivet hver medlemsstats nationale forskrifter«.

53 Begrebet valgprocedure i artiklens forstand omfatter navnlig de bestemmelser, som skal sikre valghandlingens lovformelighed og de forskellige kandidaters lige chancer under valgkampen. De regler, hvorved der indføres en ordning for godtgørelse af udgifter til valgkampen, falder ind under denne kategori af bestemmelser.

54 Spørgsmålet om godtgørelse af udgifter til valgkamp hører ikke til de punkter, som blev reguleret i akten af 1976. På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin må det derfor antages, at indførelse af en ordning for godtgørelse af udgifter til valgkamp og fastsættelse af de nærmere bestemmelser herfor stadig hører under medlemsstaternes kompetence.

55 Sagsøgerens anbringende om tilsidesættelse af artikel 7, stk. 2, i akten af 1976 må derfor tages til følge. Det er således unødvendigt at tage stilling til de øvrige anbringender.

Sagens omkostninger

56 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, bliver den part, som taber sagen, dømt til at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har ikke nedlagt påstand om, at sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger. Heraf følger, at sagens omkostninger, uanset at sagsøgte har tabt sagen, vil være at ophæve.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Europa-Parlamentets præsidiums afgørelse af 12. oktober 1982 om fordelingen af de bevillinger, der er opført på konto 3 708 i De europæiske Fællesskabers almindelige budget, samt det udvidede præsidiums regulativ af 29. oktober 1983 for anvendelsen af bevillingerne til godtgørelse af udgifter for de politiske grupperinger, som deltager i Europavalget i 1984, annulleres.**

2) **Hver part betaler sine omkostninger.**

Koopmans Everling Bahlmann Joliet

Bosco Due Galmot Kakouris O'Higgins

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. april 1986.

Fungerende præsident

P. Heim
Justitssekretær

T. Koopmans
Afdelingsformand