

ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer)  
26 februari 2002 \*

In zaak T-17/00,

**Willi Rothley**, wonende te Rockenhausen (Duitsland), en 70 andere verzoekers die in de bijlage bij dit arrest zijn genoemd, vertegenwoordigd door H.-J. Rabe en G. Berrisch, advocaten,

verzoekers,

tegen

**Europees Parlement**, vertegenwoordigd door J. Schoo en H. Krück als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerder,

\* Procestaal: Duits.

ondersteund door

**Raad van de Europese Unie**, vertegenwoordigd door J. Aussant, M. Bauer en I. Díez Parra als gemachtigden,

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door J.-L. Dewost, H.-P. Hartvig en U. Wölker als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

**Koninkrijk der Nederlanden**, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster en J. van Bakel als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

en

**Franse Republiek**, vertegenwoordigd door G. de Bergues, S. Pailler en C. Vasak als gemachtigden, bijgestaan door L. Bernheim, advocaat, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënten,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van het besluit van het Parlement van 18 november 1999 inzake wijziging van zijn Reglement als gevolg van het Interinstitutioneel Akkoord van 25 mei 1999 tussen het Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de interne onderzoeken verricht door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Lindh, kamerpresident, R. García-Valdecasas en J. D. Cooke, rechters,

griffier: D. Christensen, administrateur,

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 10 juli 2001,

het navolgende

### Arrest

#### Toepasselijke bepalingen

*Protocol van 8 april 1965 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen*

- 1 De artikelen 8 tot en met 10 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen (PB 1967, 152, blz. 13) hebben betrekking op de leden van het Parlement.

- 2 Artikel 9 luidt als volgt: „Tegen de leden van het Europees Parlement kan geen opsporing plaatsvinden, noch kunnen zij worden aangehouden of vervolgd op grond van de mening of de stem, die zij in de uitoefening van hun ambt hebben uitgebracht.”
- 3 Artikel 10 bepaalt:

„Tijdens de zittingsduur van het Europees Parlement genieten de leden:

- a) op hun eigen grondgebied, de immuniteiten welke aan de leden van de volksvertegenwoordiging in hun land zijn verleend,
- b) op het grondgebied van elke andere lidstaat, vrijstelling van aanhouding en gerechtelijke vervolging in welke vorm ook.

De immuniteit beschermt hen eveneens, wanneer zij zich naar de plaats van de bijeenkomst van het Europees Parlement begeven of daarvan terugkeren.

Op deze immuniteit kan geen beroep worden gedaan in geval van ontdekking op heterdaad, terwijl zij evenmin kan verhinderen dat het Europees Parlement het recht uitoefent de immuniteit van een van zijn leden op te heffen.”

*Besluit van de Commissie tot oprichting van het Europees Bureau voor fraudebestrijding*

- 4 Op 28 april 1999 stelde de Commissie besluit 1999/352/EG, EGKS, Euratom, houdende oprichting van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) (PB L 136, blz. 20; hierna: „besluit tot oprichting van het OLAF”) vast. Dit besluit berust met name op artikel 218 EG. Lid 2 van dit artikel bepaalt: „De Commissie stelt haar reglement van orde vast teneinde te verzekeren dat zij en haar diensten overeenkomstig de bepalingen van [het EG-Verdrag] werkzaam zijn.”
- 5 In artikel 2, lid 1, tweede en derde alinea, van het besluit tot oprichting van het OLAF is bepaald:

„Het [OLAF] is belast met het verrichten van interne administratieve onderzoeken gericht op:

- a) de bestrijding van fraude, corruptie en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen worden geschaad,
  
- b) het onderzoeken van ernstige feiten in verband met de uitoefening van werkzaamheden in dienstverband die kunnen worden aangemerkt als een niet-nakoming van de verplichtingen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen die tot tuchtrechtelijke en, eventueel, strafrechtelijke maatregelen aanleiding kan geven, of als een niet-nakoming van dienovereenkomstige verplichtingen van de leden van de instellingen en organen, van de bestuurders van de instanties of van de personeelsleden van de instellingen, organen en instanties die niet aan het Statuut van de

ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen zijn onderworpen.

Het [OLAF] oefent de desbetreffende bevoegdheden van de Commissie uit zoals deze zijn omschreven in de bepalingen die zijn vastgesteld binnen het kader, de grenzen en de voorwaarden welke door de Verdragen zijn vastgelegd.”

- 6 Volgens artikel 3 oefent het OLAF de hem verleende onderzoeksbevoegdheden in volledige onafhankelijkheid uit.
- 7 Volgens artikel 7 ten slotte treedt dit besluit in werking op de datum van inwerkingtreding van de verordening (EG) van het Europees Parlement en de Raad betreffende onderzoeken van het OLAF.

#### *Verordening nr. 1073/1999*

- 8 De rechtsgrondslag van verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende onderzoeken door het OLAF (PB L 136, blz. 1), is artikel 280 EG. Artikel 1, lid 1, van deze verordening luidt als volgt:

„Met het oog op een krachtigere bestrijding van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de Europese Gemeenschap worden geschaad, verricht het [OLAF] de onderzoekstaken die bij de communautaire regelgeving en de ter zake geldende akkoorden zijn toevertrouwd aan de Commissie.”

9 Artikel 4, leden 1, 2, 4 en 6, van verordening nr. 1073/1999 bepaalt verder:

„1. [...] Deze interne onderzoeken worden verricht met eerbiediging van de Verdragen, en met name het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten [...] onder de voorwaarden en volgens de nadere regelingen die zijn vastgesteld in deze verordening en in het besluit dat elke instelling, orgaan en instantie aanneemt. [...]

2. Onverminderd lid 1:

— heeft het [OLAF] toegang tot alle gegevens die in het bezit zijn van de instellingen, organen en instanties, alsmede tot hun gebouwen. Het [OLAF] is bevoegd om de boekhouding van de instellingen, organen en instanties te controleren. Het [OLAF] kan alle documenten en de inhoud van alle geautomatiseerde bestanden die deze instellingen, organen en instanties in hun bezit hebben, kopiëren of daarvan uittreksels verkrijgen en kan, zo nodig, deze documenten of gegevens veiligstellen teneinde elk risico van verdwijning uit te schakelen;

[...]

4. De instellingen, organen en instanties worden ingelicht wanneer personeelsleden van het [OLAF] een onderzoek in hun gebouwen verrichten en wanneer zij een document raadplegen dat of verzoeken om gegevens die deze instellingen, organen en instanties in hun bezit hebben.

[...]

6. Onverminderd de Verdragen, en met name het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten [...] bevat het besluit dat elke instelling, orgaan of instantie overeenkomstig lid 1 van dit artikel vaststelt met name regels betreffende:

- a) de verplichting voor de leden [...] van de instellingen en organen [...] om aan de personeelsleden van het [OLAF] hun medewerking te verlenen en inlichtingen te verstrekken;
  
- b) de door de personeelsleden van het [OLAF] bij het verrichten van interne onderzoeken in acht te nemen procedures en de waarborgen inzake de rechten van personen die in een intern onderzoek betrokken zijn.”

*Interinstitutioneel akkoord van 25 mei 1999 tussen het Parlement, de Raad en de Commissie*

- 10 Op 25 mei 1999 hebben het Parlement, de Raad en de Commissie een akkoord gesloten betreffende de interne onderzoeken verricht door het OLAF (PB L 136, blz. 15; hierna: „interinstitutioneel akkoord”).
  
- 11 Volgens punt 1 van dit akkoord komen de ondertekenende instellingen overeen, „een gemeenschappelijke regeling vast te stellen houdende uitvoeringsmaatregelen die nodig zijn ter vergemakkelijking van het goede verloop van de onderzoeken die het [OLAF] bij hen instelt”.



- 12 Zij komen tevens overeen „een [gemeenschappelijke] regeling op te stellen en door vaststelling van een intern besluit overeenkomstig het aan dit akkoord gehechte model onverwijld toepasselijk te maken en daarvan slechts af te wijken wanneer bijzondere vereisten die hun eigen zijn zulks technisch noodzakelijk maken” (punt 2 van het interinstitutioneel akkoord).
- 13 De datum van inwerkingtreding van dit akkoord alsmede van verordening nr. 1073/1999 is vastgesteld op 1 juni 1999.
- 14 Het aan dit akkoord gehechte modelbesluit is door de Raad en de Commissie respectievelijk op 25 mei 1999 en 2 juni 1999 omgezet (besluit 1999/394/EG, Euratom van de Raad, en besluit 1999/396/EG, EGKS, Euratom van de Commissie betreffende de voorwaarden voor en de wijze van uitvoering van interne onderzoeken op het gebied van de bestrijding van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit die de belangen van de Gemeenschappen schaadt, respectievelijk PB L 149, blz. 36, en PB L 149, blz. 57). Op 18 november 1999 heeft het Parlement het besluit inzake wijziging van zijn Reglement als gevolg van het Interinstitutioneel Akkoord (hierna: „bestreden besluit”) vastgesteld.

### *Bestreden besluit*

- 15 Bij het bestreden besluit is in het reglement van het Parlement (PB 1999, L 202, blz. 1) een artikel 9 bis betreffende de „interne onderzoeken verricht door het [OLAF]” ingevoegd:

„De in het Interinstitutioneel Akkoord [...] vervatte gemeenschappelijke regeling houdende maatregelen ter bevordering van een goed verloop van de onderzoeken van het [OLAF] is binnen het Parlement van toepassing, overeenkomstig het besluit van het Parlement, dat als bijlage in het Reglement is opgenomen.”

16 Bij het bestreden besluit is ook het besluit van het Parlement goedgekeurd betreffende de voorwaarden voor en de wijze van uitvoering van interne onderzoeken op het gebied van de bestrijding van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit die schadelijk is voor de belangen van de Gemeenschappen (hierna: „besluit van het Parlement betreffende interne onderzoeken”). Afgezien van een aantal noodzakelijke aanpassingen met het oog op de toepassing ervan bij het Parlement, stemt dit besluit overeen met bovengenoemd aan het inter-institutioneel akkoord gehechte modelbesluit.

17 Artikel 1, tweede alinea, van het bestreden besluit bepaalt:

„Onverminderd de ter zake dienende bepalingen van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen, met name het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, alsmede de ter uitvoering daarvan aangenomen teksten, werken de leden ten volle met het [OLAF] samen.”

18 Artikel 2, vierde alinea, van het besluit luidt:

„De afgevaardigden die kennis krijgen van de in de eerste alinea bedoelde feiten [dat wil zeggen, feiten welke het bestaan doen vermoeden van mogelijke gevallen van fraude, corruptie of van enige andere onwettige activiteit waardoor de belangen van de Gemeenschappen worden geschaad, of van ernstige feiten in verband met de uitoefening van werkzaamheden in dienstverband die kunnen worden aangemerkt als een niet-nakoming van de verplichtingen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen, of personeelsleden die niet aan het Statuut onderworpen zijn, die aanleiding tot tucht-rechtelijke en, eventueel, strafrechtelijke vervolgingen kan geven] stellen de Voorzitter van het Europees Parlement of, indien zij zulks nuttig achten, het [OLAF] daarvan rechtstreeks in kennis.”

19 Artikel 4 van het besluit bepaalt: „De regels betreffende de parlementaire immunititeit en het recht van de afgevaardigde om niet te getuigen blijven onverlet.”

20 Artikel 5 luidt als volgt:

„Wanneer de mogelijkheid van persoonlijke betrokkenheid van een afgevaardigde [...] is gebleken, moet de betrokkene, wanneer zulks geen nadeel voor het onderzoek dreigt op te leveren, spoedig worden ingelicht. In geen geval kunnen na afloop van het onderzoek conclusies worden getrokken waarin een afgevaardigde [...] met name wordt genoemd zonder dat de betrokkene in de gelegenheid is gesteld zich over alle hem of haar betreffende feiten uit te spreken.

In gevallen waarin met het oog op het onderzoek absolute geheimhouding is vereist of waarin gebruik moet worden gemaakt van opsporingsmiddelen die tot de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instantie behoren, kan de verplichting om de afgevaardigde [...] de gelegenheid te geven zich uit te spreken in overeenstemming met de Voorzitter [...] worden opgeschort.”

### Procesverloop en aan het beroep ten grondslag liggende feiten

21 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 21 januari 2000, hebben W. Rothley en 70 andere leden van het Parlement (hierna: „verzoekers”) krachtens artikel 230, vierde alinea, EG beroep ingesteld tot nietigverklaring van het bestreden besluit.

- 22 Bij afzonderlijke akte, ingeschreven ter griffie op dezelfde dag, hebben zij krachtens artikel 242 EG ook verzocht om opschorting van de uitvoering van het bestreden besluit in afwachting van een uitspraak in de hoofdzaak.
- 23 Bij brieven van respectievelijk 4 en 10 februari 2000 hebben de Raad en de Commissie verzocht om als interveniënt ter ondersteuning van de conclusies van verweerder in de procedure in kort geding en in de hoofdzaak te worden toegelaten.
- 24 Bij beschikking van de president van de Vijfde kamer van het Gerecht van 9 maart 2000 zijn de Raad en de Commissie tot interventie in de hoofdzaak toegelaten.
- 25 Bij beschikking van 2 mei 2000, Rothley e.a./Parlement (T-17/00 R, Jurispr. blz. II-2085) heeft de president van het Gerecht opschorting van de uitvoering van de artikelen 1 en 2 van het bestreden besluit verleend voorzover verzoekers hierbij worden verplicht samen te werken met het OLAF en de voorzitter van het Parlement of het OLAF in te lichten. Bovendien gelastte hij het Parlement verzoekers onverwijld in kennis te stellen van elke maatregel die het OLAF met betrekking tot hen wenst te treffen, en de personeelsleden van het OLAF slechts met toestemming van verzoekers toegang te verlenen tot hun kantoren, tot aan de eindbeslissing van het Gerecht in de hoofdzaak. De kosten werden aangehouden.
- 26 De memories in interventie van de Raad en van de Commissie zijn respectievelijk op 13 juni en 31 mei 2000 ter griffie van het Gerecht neergelegd. Verzoekers dienden op 5 september 2000 hun opmerkingen over deze memories in. Het Parlement zag af van opmerkingen hierover.

- 27 Bij respectievelijk op 21 juni en 10 juli 2000 neergelegde akten hebben het Koninkrijk der Nederlanden en de Franse Republiek verzocht om toelating tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van het Parlement. Deze verzoeken werden op 14 september 2000 toegewezen bij beschikking van de president van de Vijfde kamer van het Gerecht.
- 28 De memories in interventie van het Koninkrijk der Nederlanden en van de Franse Republiek zijn op respectievelijk 24 november en 6 december 2000 neergelegd. Verzoekers dienden op 8 februari 2001 hun opmerkingen betreffende deze memories in. Het Parlement zag af van opmerkingen hierover.
- 29 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vijfde kamer) beslist de mondelinge behandeling te openen.
- 30 Partijen alsmede de Raad en de Commissie zijn in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord ter openbare terechtzitting van 10 juli 2001.

### Conclusies van partijen

- 31 Verzoekers concluderen dat het het Gerecht behage:

— de bestreden handeling nietig te verklaren;

— het Parlement in de kosten te verwijzen.

32 Ter terechtzitting hebben verzoekers gepreciseerd, dat hun beroep strekt tot nietigverklaring van de bestreden handeling voorzover deze betrekking heeft op de leden van het Parlement.

33 Het Parlement alsmede de Raad, de Commissie, het Koninkrijk der Nederlanden en de Franse Republiek concluderen dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk, subsidiair, ongegrond te verklaren;

— verzoekers in de kosten te verwijzen.

34 De Commissie concludeert bovendien dat het het Gerecht behage, verzoekers in de op het verzoek in kort geding gevallen kosten te verwijzen.

### **In rechte**

35 Verzoekers voeren twee middelen aan, namelijk schending van de wetgevingsprocedure, en schending van de immuniteit van de parlementsleden en van de onafhankelijkheid van hun mandaat. Zij beroepen zich eveneens op de onwettigheid van het besluit houdende oprichting van het OLAF en van

verordening nr. 1073/1999. Zonder formeel een exceptie van niet-ontvankelijkheid overeenkomstig artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht op te werpen, betoogt het Parlement, daarin ondersteund door de interveniënten, dat het beroep niet-ontvankelijk is. Bijgevolg dient de ontvankelijkheid van het onderhavige beroep te worden onderzocht.

### *Argumenten van partijen*

- 36 Het Parlement stelt in de eerste plaats, dat verzoekers niet rechtstreeks en individueel worden geraakt. Het bestreden besluit tast de rechten van de afgevaardigden niet rechtstreeks aan, aangezien van een dergelijke aantasting slechts sprake zou kunnen zijn bij de uitvoering van specifieke maatregelen. Deze handeling raakt bovendien niet alleen de huidige maar ook de toekomstige afgevaardigden in het Parlement. Dat de personen op wie de maatregel van toepassing kan zijn, kunnen worden geïdentificeerd, betekent voorts nog niet dat zij door de bestreden handeling individueel worden geraakt. Voorzover het OLAF geen concreet onderzoek verricht, worden de afgevaardigden in casu slechts theoretisch geraakt.
- 37 In de tweede plaats reikt de bestreden handeling niet verder dan de interne organisatie van het Parlement en kan de wettigheid ervan dus niet worden getoetst overeenkomstig artikel 230, eerste alinea, EG (beschikkingen Hof van 4 juni 1986, Europese Rechtse Fractie/Parlement, 78/85, Jurispr. blz. 1753, en 22 mei 1990, Blot en Front national/Parlement, C-68/90, Jurispr. blz. I-2101).
- 38 Het gaat immers om een interne handeling van het Parlement, waarbij het reglement wordt gewijzigd en nieuwe regels worden vastgesteld in verband met de positie van de afgevaardigden. De handeling concretiseert de uit deze positie voortvloeiende verplichting om mee te werken aan fraudebestrijding, binnen de perken van de bepalingen van het Verdrag, de parlementaire immuniteit en het recht van de afgevaardigde om niet te getuigen. Bovendien heeft de handeling geen rechtsgevolgen buiten het kader van de interne organisatie van het Parlement, te meer omdat de uitoefening van het mandaat van de afgevaardigden er rechtstreeks noch individueel door wordt aangetast (beschikking van de

president van het Gerecht van 25 november 1999, Martinez en de Gaulle/Parlement, T-222/99 R, Jurispr. blz. II-3397, punt 67).

- 39 In de derde plaats, en voorzover het beroep betrekking heeft op de nietigheid van het besluit tot oprichting van het OLAF, wijst het Parlement erop, dat het besluit tot oprichting van het OLAF niet de rechtsgrondslag vormt van de bestreden handeling, zodat in dit opzicht geen exceptie van onwettigheid kan worden opgeworpen (arrest Hof van 6 maart 1979, Simmenthal/Commissie, 92/78, Jurispr. blz. 777, punt 36). Verder, aldus het Parlement, is de inwerkingtreding van dat besluit ingevolge artikel 7 ervan afhankelijk van de inwerkingtreding van verordening nr. 1073/1999.
- 40 Aangaande de exceptie van onwettigheid van verordening nr. 1073/1999 merkt het Parlement op, dat de bestreden handeling uit zuiver formeel oogpunt uitsluitend is gebaseerd op de bepalingen van het Verdrag inzake de vaststelling van het reglement en dus op de interne organisatorische autonomie van het Parlement. Bovendien kunnen in casu noch de nietigheid van het besluit tot oprichting van het OLAF noch die van verordening nr. 1073/1999 worden aangevoerd, aangezien in het onderhavige geding de geldigheid van deze twee rechtshandelingen niet aan de orde is.
- 41 Het Parlement voegt hieraan toe dat, zelfs in de veronderstelling dat de bestreden handeling rechtstreeks op verordening nr. 1073/1999 zou berusten, de exceptie van onwettigheid niet zou slagen wegens de niet-ontvankelijkheid van het beroep, nu de afgevaardigden door deze handeling niet rechtstreeks en individueel worden geraakt.
- 42 Bovendien strekt verzoekers' beroep niet tot een incidentele toetsing maar tot een abstracte normtoetsing, aangezien de bestreden handeling de op de instellingen en organen alsmede op leden, ambtenaren en andere personeelsleden rustende verplichtingen, zoals omschreven in verordening nr. 1073/1999, enkel overneemt en de toepassingsregels ervan vaststelt. Verordening nr. 1073/1999 is immers door het Parlement en door de Raad vastgesteld volgens de medebeslissingsprocedure van artikel 251 EG. Verzoekers, die lid zijn van het Parlement als wetgevend orgaan, kunnen de geldigheid van een door deze instelling en door de Raad vastgestelde handeling evenwel niet ter discussie stellen.



- 43 De interveniënten sluiten zich aan bij de argumenten van het Parlement.
- 44 Verzoekers stellen dat zij rechtstreeks en individueel zijn geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG, aangezien de bestreden handeling gevolgen heeft voor hun positie als afgevaardigden in het Parlement.
- 45 De uitoefening van hun functie en hun rechtspositie als afgevaardigden in het Parlement worden door de bestreden handeling rechtstreeks ingeperkt. Volgens verzoekers is deze handeling de noodzakelijke uitvoeringsmaatregel van artikel 4, leden 1 en 6, van verordening nr. 1073/1999 in samenhang met punt 2 van het interinstitutioneel akkoord, waardoor de afgevaardigden rechtstreeks aan de onderzoeksbevoegdheden van het OLAF worden onderworpen en hun een aantal te allen tijde na te leven gedragsregels worden opgelegd.
- 46 Verzoekers verklaren dat de bestreden handeling hun rechtspositie als afgevaardigden in het Parlement aantast. Zij merken op dat de afgevaardigden een „constitutionele” status genieten in hun hoedanigheid van rechtstreeks door de burgers gekozen vertegenwoordigers met een rechtstreekse democratische legitimatie (artikel 190, lid 1, EG).
- 47 Bovendien vormen de afgevaardigden in het Parlement een beperkte kring van bij name geïdentificeerde personen die adressaat zijn van de bestreden handeling. Zelfs indien deze „kring van afgevaardigden” na de volgende verkiezingen kan veranderen, zijn de afgevaardigden op dit ogenblik niet alleen collectief en bij name „bepaalbaar” maar zijn zij tevens duidelijk bepaald. De uit de bestreden

handeling voortvloeiende gedragsregels richten zich individueel tot elk van de afgevaardigden die thans in het Parlement zitting hebben, en beperken de onafhankelijkheid van hun mandaat alsmede hun immuniteit.

- 48 Voorts betogen verzoekers dat de rechtsgevolgen van de bestreden handeling verder reiken dan de interne organisatie van de werkzaamheden van het Parlement in de zin van het arrest van het Hof van 7 mei 1991, Nakajima/Raad (C-69/89, Jurispr. blz. I-2069, punt 49).
- 49 Volgens verzoekers heeft het Hof in zijn arrest van 23 maart 1993, Weber/Parlement (C-314/91, Jurispr. blz. I-1093, punten 9 e.v.) bevestigd, dat de interne regels van het Parlement door de rechter kunnen worden getoetst wanneer zij de persoonlijke situatie, in het betrokken geval de vermogenssituatie, van de afgevaardigden raken. De onafhankelijkheid van het mandaat en de immuniteit zijn evenwel van nog groter belang voor de persoonlijke positie van de afgevaardigde en kunnen met een beroep op de rechter worden verdedigd (beschikking Martinez en de Gaulle/Parlement, reeds aangehaald, punten 64 e.v.).
- 50 In casu vallen de rechtsgevolgen van de bestreden handeling ten aanzien van de afgevaardigden niet onder de uitoefening van het parlementair mandaat of onder de hiermee samenhangende politieke activiteiten. De bestreden handeling heeft geen betrekking op de interne werkzaamheden van het Parlement maar heeft in wezen tot doel het goede verloop te bevorderen van de interne onderzoeken die het OLAF er zou kunnen verrichten.
- 51 Wat ten slotte de exceptie van onwettigheid van het besluit tot oprichting van het OLAF en van verordening nr. 1073/1999 betreft, antwoorden verzoekers dat deze teksten, samen met het interinstitutioneel akkoord en de desbetreffende uitvoeringsbesluiten, een coherent geheel vormen waarvan de verschillende onderdelen uit juridisch oogpunt geen zin hebben indien zij van elkaar worden gescheiden.

- 52 Anders dan het Parlement betoogt, vormen deze regelgevende handelingen volgens verzoekers de „rechtsgrondslag” van de bestreden handeling, en kan de onwettigheid ervan dan ook krachtens artikel 241 EG worden opgeworpen overeenkomstig het arrest *Simmenthal/Commissie*, reeds aangehaald.

### *Beoordeling door het Gerecht*

- 53 In de eerste plaats dient te worden onderzocht of tegen de bestreden handeling beroep tot nietigverklaring openstaat. Volgens artikel 230, eerste alinea, EG gaat de gemeenschapsrechter de wettigheid na van „de handelingen van het Europees Parlement die beogen rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben”. In bepaalde omstandigheden kunnen afgevaardigden derden zijn in de zin van deze bepaling en kunnen zij beroep instellen tegen een handeling van het Parlement, voorzover deze buiten het kader van de interne organisatie van de werkzaamheden van het Parlement valt (arrest *Weber/Parlement*, reeds aangehaald, punt 9).
- 54 Volgens het Hof zijn handelingen die enkel de interne organisatie van de werkzaamheden van het Parlement betreffen, handelingen van het Parlement die ofwel geen rechtsgevolgen teweegbrengen, ofwel enkel rechtsgevolgen teweegbrengen binnen het Parlement zelf, met betrekking tot de organisatie van zijn werkzaamheden, en die volgens de in zijn reglement geregelde verificatieprocedures kunnen worden getoetst (arrest *Weber/Parlement*, reeds aangehaald, punt 10). Verder heeft het reglement van orde van een gemeenschapsinstelling volgens het Hof tot doel, de interne werking van de diensten te regelen met het oog op een goed bestuur. De daarin neergelegde regels, met name voor de organisatie van de beraadslagingen en de besluitvorming, zijn dan ook hoofdzakelijk bedoeld om het goede verloop van de besprekingen te verzekeren, met volledige inachtneming van de rechten van alle leden van de instelling (arrest *Nakajima/Raad*, reeds aangehaald, punt 49).

- 55 Vastgesteld dient dus te worden, of de bestreden handeling rechtsgevolgen kan teweegbrengen die buiten het kader van de interne organisatie van de werkzaamheden van het Parlement vallen.
- 56 Bij het omstreden besluit is vooreerst het reglement van het Parlement gewijzigd door invoeging van een artikel 9 bis met betrekking tot de interne onderzoeken van het OLAF, en is bovendien ook het besluit van het Parlement betreffende de voorwaarden voor en de wijze van uitvoering van interne onderzoeken goedgekeurd. In de vijfde overweging van de considerans van laatstgenoemd besluit en in vijf van de acht artikelen ervan zijn de afgevaardigden uitdrukkelijk omschreven als personen met rechten en verplichtingen, waaronder de verplichting tot samenwerking (artikel 1) en de mededelingsplicht (artikel 2) (zie punten 17 en 18 hierboven). Het omstreden besluit bepaalt met name volgens welke regels de leden van het Parlement aan de op hen rustende samenwerkings- en mededelingsplicht voldoen om het goede verloop van deze onderzoeken te garanderen. Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat de bestreden handeling deel uitmaakt van de maatregelen ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en ter bestrijding van fraude en elke andere onwettige activiteit die deze belangen schaadt. Zij heeft tot doel vast te stellen onder welke voorwaarden het OLAF ter zake onderzoeken binnen het Parlement kan verrichten.
- 57 Aldus valt de bestreden handeling vanwege haar doel en haar gevolgen buiten het kader van de interne organisatie van de werkzaamheden van het Parlement. Het gaat dus om een handeling waartegen beroep openstaat krachtens artikel 230, eerste alinea, EG.
- 58 In de tweede plaats dient te worden nagegaan of verzoekers procesbevoegdheid hebben, en meer in het bijzonder of de bestreden handeling een „beschikking” vormt die verzoekers individueel raakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG. Hierbij zij aangetekend, dat dit onderzoek niet gericht moet zijn op de vorm waarin de handeling is vastgesteld, maar op de wezenlijke inhoud ervan (arrest Hof van 11 november 1981, IBM/Commissie, 60/81, Jurispr. blz. 2639, punt 9). In dit verband zij eraan herinnerd, dat het Hof reeds in zijn arrest van

14 december 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e.a./Raad (16/62 en 17/62, Jurispr. blz. 941, op blz. 958) heeft gepreciseerd, dat de term „beschikking” in artikel 230, vierde alinea, EG moet worden begrepen in de technische betekenis die artikel 249 EG daaraan toekent (beschikking Hof van 12 juli 1993, Gibraltar en Gibraltar Development/Raad, C-168/93, Jurispr. blz. I-4009, punt 11).

- 59 Een aldus omschreven beschikking is geen handeling met een normatief karakter. Het criterium voor het onderscheid moet worden gezocht in de al dan niet algemene strekking van de betrokken handeling (beschikking Gibraltar en Gibraltar Development/Raad, reeds aangehaald, punt 11). Een handeling kan niet als een beschikking worden beschouwd indien zij van toepassing is op objectief bepaalde situaties en rechtsgevolgen heeft voor op algemene en abstracte wijze aangeduide categorieën van personen (arresten Hof Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e.a./Raad, reeds aangehaald, Jurispr. blz. 958 en 959; 6 oktober 1982, Alusuisse/Raad en Commissie, 307/81, Jurispr. blz. 3463, punt 9; beschikking Hof van 24 april 1996, CNPAAP/Raad, C-87/95 P, Jurispr. blz. I-2003, punt 33; beschikking Gerecht van 19 juni 1995, Kik/Raad en Commissie, T-107/94, Jurispr. blz. II-1717, punt 35; arrest Gerecht van 10 juli 1996, Weber/Commissie, T-482/93, Jurispr. blz. II-609, punt 55, en beschikking Gerecht van 26 maart 1999, Biscuiterie-confiserie LOR en Confiserie du Tech/Commissie, T-114/96, Jurispr. blz. II-913, punt 26).
- 60 In casu is de bestreden handeling vastgesteld op grond van de artikelen 199, eerste alinea, EG, 25 KS en 112 EA bij stemming van de meerderheid van de leden van het Parlement tijdens de plenaire vergadering van 18 november 1999. Bij de bestreden handeling is in het reglement van het Parlement een artikel 9 bis ingevoegd betreffende de „interne onderzoeken verricht door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)”. Dit artikel bepaalt: „De in het Inter-institutioneel Akkoord [...] vervatte gemeenschappelijke regeling houdende maatregelen ter bevordering van een goed verloop van de onderzoeken van het Bureau is binnen het Parlement van toepassing, overeenkomstig het besluit van het Parlement, dat als bijlage in het Reglement is opgenomen.” Dit laatste besluit neemt in hoofdzaak het aan het interinstitutioneel akkoord gehechte modelbesluit over en voegt hieraan een artikel 4 toe volgens hetwelk „de regels betreffende de parlementaire immuniteit en het recht van de afgevaardigde om niet te getuigen [...] onverlet [blijven]”.

- 61 Bovendien heeft de bestreden handeling in het algemeen tot doel te bepalen onder welke voorwaarden het Parlement met het OLAF samenwerkt om het goede verloop van de onderzoeken binnen deze instelling te bevorderen. Overeenkomstig dit doel worden de leden van het Parlement in de bestreden handeling beschouwd als dragers van rechten en verplichtingen en geldt ten aanzien van hen een bijzondere regeling ingeval zij met name betrokken zouden worden bij een door het OLAF verricht onderzoek of kennis zouden krijgen van feiten die het bestaan doen vermoeden van mogelijke gevallen van fraude, corruptie of enige andere onwettige activiteit waardoor de belangen van de Gemeenschappen worden geschaad, of van ernstige feiten in verband met de uitoefening van werkzaamheden in dienstverband die kunnen worden aangemerkt als een niet-nakoming van verplichtingen welke aanleiding kan geven tot tuchtrechtelijke of strafrechtelijke vervolging. De bestreden handeling is zonder onderscheid bedoeld voor de leden die bij de inwerkingtreding ervan zitting hebben in het Parlement, en voor ieder ander persoon die later dezelfde functie zal uitoefenen. Aldus geldt zij zonder beperking in de tijd, voor objectief bepaalde situaties, en heeft zij rechtsgevolgen ten aanzien van op algemene en abstracte wijze aangeduide categorieën van personen.
- 62 Uit deze overwegingen volgt dat de bestreden handeling, hoewel zij de benaming „besluit” draagt, een maatregel van algemene strekking is.
- 63 In de rechtspraak is evenwel gepreciseerd dat in bepaalde omstandigheden een bepaling van een handeling van algemene strekking een aantal van de betrokken particulieren individueel kan raken (arresten Hof van 16 mei 1991, *Extramet Industrie/Raad*, C-358/89, Jurispr. blz. I-2501, punt 13, en 18 mei 1994, *Codorniu/Raad*, C-309/89, Jurispr. blz. I-1853, punt 19). In een dergelijk geval kan een gemeenschapshandeling zowel een normatief karakter hebben als, ten aanzien van een aantal betrokken particulieren, het karakter van een beschikking (arrest Gerecht van 13 december 1995, *Exporteurs in Levende Varkens e.a./Commissie*, T-481/93 en T-484/93, Jurispr. blz. II-2941, punt 50). Dat is het geval indien de betrokken handeling een natuurlijke of rechtspersoon raakt uit hoofde van bepaalde hoedanigheden die hem eigen zijn of van een feitelijke situatie welke hem ten opzichte van ieder ander karakteriseert (arrest *Codorniu/Raad*, reeds aangehaald, punt 20).

- 64 Gelet op deze rechtspraak dient te worden nagegaan, of deze omstandigheden in casu aanwezig zijn en of verzoekers op grond daarvan op analoge wijze kunnen worden geïndividualiseerd als het geval is met de adressaat van een beschikking.
- 65 Dienaangaande hebben verzoekers aangevoerd dat zij als leden van het Parlement zitting hadden toen de bestreden handeling werd vastgesteld en dat zij in die hoedanigheid behoren tot een beperkte groep van bij name identificeerbare personen. De enkele omstandigheid dat het aantal en de identiteit van de rechtssubjecten op wie een maatregel van toepassing is, kan worden vastgesteld, betekent echter niet dat deze subjecten moeten worden geacht individueel door de maatregel te zijn geraakt, indien deze op hen van toepassing is wegens een in de betrokken handeling omschreven objectieve feitelijke of rechtstoestand (zie bijvoorbeeld arrest Hof van 11 juli 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Raad, 6/68, Jurispr. blz. 569, op blz. 579, alsmede beschikkingen Hof van 23 november 1995, Asocarne/Raad, C-10/95 P, Jurispr. blz. I-4149, punt 30, en CNPAAP/Raad, reeds aangehaald, punt 34).
- 66 Zoals hierboven is uiteengezet, raakt de bestreden handeling verzoekers echter alleen voorzover zij behoren tot een op algemene en abstracte wijze omschreven categorie van personen. Met de bestreden handeling had het Parlement niet de bedoeling te reageren op een bijzondere toestand die eigen is aan verzoekers. Verzoekers hebben trouwens niet betoogd of elementen aangebracht ten betoge dat de vaststelling van de bestreden handeling hun rechtssituatie wijzigt en hen ten opzichte van de andere leden van het Parlement op bijzondere wijze raakt.
- 67 Zo is ook de omstandigheid dat zij behoren tot een van de twee categorieën van personen tot wie de bestreden handeling zich richt — namelijk alle al dan niet

statutaire personeelsleden van het Parlement alsmede de leden van het Parlement — ontoereikend om verzoekers te individualiseren, aangezien deze twee categorieën algemeen en abstract zijn omschreven. In dit verband beperkt de bestreden handeling zich ertoe in het kader van het reglement van het Parlement een aantal bepalingen van verordening nr. 1073/1999 en van het interinstitutioneel akkoord met betrekking tot de rechten en verplichtingen van de leden van de gemeenschapsinstellingen ten uitvoer te leggen en aan te passen. In deze handelingen alsmede in het besluit tot oprichting van het OLAF zijn de leden en alle personeelsleden van de instellingen aangewezen als categorieën van personen die met het OLAF moeten samenwerken of ten aanzien van wie het OLAF een onderzoek kan verrichten.

- 68 Het aan het interinstitutioneel akkoord gehechte „modelbesluit” voorziet in een aantal uitvoeringsregels die specifiek zijn voor de leden van de instellingen. Aangaande de verplichting tot samenwerking met het OLAF bepaalt artikel 1, tweede alinea, van het modelbesluit: „Onverminderd de ter zake dienende bepalingen van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen, met name het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, alsmede de ter uitvoering daarvan aangenomen teksten, werken de leden ten volle met het [OLAF] samen.” Wat de mededelingsplicht betreft bepaalt artikel 2, vierde alinea, van het „modelbesluit”: „De leden die kennis krijgen van de in de eerste alinea bedoelde feiten stellen de voorzitter van de instelling [of het orgaan] of, indien zij zulks nuttig achten, het [OLAF] daarvan rechtstreeks in kennis.”
- 69 De bestreden handeling bepaalt dat voor de personeelsleden van het Parlement en de afgevaardigden een mededelingsplicht en een plicht tot samenwerking met het OLAF geldt. De mededelingsplicht is evenwel gebonden aan regels die verschillen naar gelang van de categorie van personen waarvoor zij geldt. Zo moeten de personeelsleden hun diensthoofd, directeur-generaal, secretaris-generaal of het OLAF, dan wel de voorzitter van het Parlement inlichten, terwijl de leden van het Parlement de feiten waarvan zij kennis krijgen, moeten meedelen aan de voorzitter van het Parlement of aan het OLAF.



- 70 Uit geen enkele van deze bepalingen kan worden afgeleid, dat er elementen bestaan op grond waarvan de verzoekers kunnen worden geïndividualiseerd.
- 71 Voor het overige moet worden onderzocht of in casu de rechtspraak geldt, dat beroepen tot nietigverklaring van een handeling met normatief karakter ontvankelijk zijn wanneer een hogere rechtsregel de auteur van de handeling verplichtte rekening te houden met de bijzondere situatie van de verzoekers (zie in die zin arresten Hof van 17 januari 1985, Piraiki-Patraiki e.a./Commissie, 11/82, Jurispr. blz. 207, punten 11-32; 26 juni 1990, Sofrimport/Commissie, C-152/88, Jurispr. blz. I-2477, punten 11-13; 11 februari 1999, Antillean Rice Mills e.a./Commissie, C-390/95 P, Jurispr. blz. I-769, punten 25-30, en arrest Gerecht van 17 juni 1998, CNPAAP/Raad, T-135/96, Jurispr. blz. II-2335, punt 90).
- 72 In casu hebben verzoekers ten gronde betoogd, dat de bestreden handeling afbreuk doet aan hun onafhankelijkheid alsmede aan de hun bij voormeld Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen verleende immuniteit. Dit Protocol geldt voor de leden van het Parlement echter enkel in algemene zin en bevat geen enkele bepaling die uitdrukkelijk de interne onderzoeken in het Parlement regelt. Bovendien zij erop gewezen, dat het Parlement bijzondere aandacht heeft willen schenken aan de immuniteit van zijn leden, aangezien de bestreden handeling aan de regels van het aan het interinstitutioneel akkoord gehechte „modelbesluit” een artikel 4 heeft toegevoegd volgens hetwelk „de regels betreffende de parlementaire immuniteit en het recht van de afgevaardigde om niet te getuigen [...] onverlet [blijven]”.
- 73 Zoals de kortgedingrechter in punt 107 van beschikking Rothley e.a./Parlement, reeds aangehaald, heeft opgemerkt, kan a priori het risico niet worden uitgesloten dat het OLAF in het kader van een onderzoek een handeling verricht waarmee inbreuk wordt gemaakt op de immuniteit die elk lid van het Parlement toekomt.

Gesteld dat een dergelijke omstandigheid zich voordoet, beschikt elk lid van het Parlement tegenover een handeling van die aard waardoor hij zich bezwaard acht, evenwel over de rechtsbescherming en de beroepsmogelijkheden die bij het Verdrag zijn verleend.

- 74 Het bestaan van een dergelijk risico kan hoe dan ook geen wijziging rechtvaardigen van het in de artikelen 230 EG, 234 EG en 235 EG neergelegde stelsel van beroepsmogelijkheden en procedures waarbij de wettigheidstoetsing van de handelingen van de instellingen aan de gemeenschapsrechter is opgedragen. In geen geval kan het bestaan van een dergelijk risico grond opleveren om een beroep tot nietigverklaring dat is ingesteld door natuurlijke of rechtspersonen die niet aan de bij artikel 230, vierde alinea, EG gestelde voorwaarden voldoen, ontvankelijk te verklaren (beschikkingen *Asocarne/Raad*, reeds aangehaald, punt 26, en *CNPAAP/Raad*, reeds aangehaald, punt 38).
- 75 Ten slotte volgt logischerwijze uit de omstandigheid dat de bestreden handeling verzoekers op dezelfde wijze raakt als elk ander huidig of toekomstig lid van het Parlement, dat de niet-ontvankelijkheid van het onderhavige beroep geen aanleiding kan geven tot een ongelijkheid inzake rechtsbescherming tussen de verzoekers en andere leden van het Parlement.
- 76 Op dit punt verschillen de feiten van de onderhavige zaak van die welke aan de oorsprong lagen van het arrest van het Hof van 23 april 1986, *Les Verts/Parlement* (294/83, *Jurispr.* blz. 1339, punt 36). Die zaak had immers betrekking op een ongelijke verdeling van openbare middelen voor de voorlichtingscampagne van de politieke groeperingen die deelnamen aan de parlementsverkiezingen in 1984. De bestreden begrotingsbesluiten betroffen alle politieke groeperingen, die daarin evenwel verschillend werden behandeld naargelang zij al dan niet in de in 1979 gekozen Vergadering waren vertegenwoordigd. De vertegenwoordigde groeperingen namen deel aan de vaststelling van besluiten waarin zowel hun eigen behandeling als die van de andere, niet-vertegen-

woordigde groeperingen werd geregeld. Het Hof antwoordde bevestigend op de vraag of een niet-vertegenwoordigde politieke groepering die toch kandidaten kon voordragen voor de verkiezing van 1984, door de bestreden besluiten individueel werd geraakt. Het tegenovergestelde standpunt zou volgens het Hof leiden tot een ongelijke bescherming door de rechter, voorzover de niet-vertegenwoordigde groeperingen vóór de verkiezingen niet zouden kunnen opkomen tegen de verdeling van de begrotingskredieten voor de verkiezingscampagne. In het onderhavige geding bestaat er geen vergelijkbaar verschil tussen de situatie van verzoekers en die van de andere leden van het Parlement.

- 77 Bijgevolg hebben verzoekers niet het bestaan aangetoond van elementen die hen individualiseren uit het oogpunt van de bestreden handeling.
- 78 Uit een en ander volgt, dat verzoekers door de bestreden handeling niet individueel worden geraakt in de zin van artikel 230 EG, zodat het beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard, zonder dat moet worden onderzocht of verzoekers door de handeling rechtstreeks worden geraakt in de zin van bedoeld artikel.

## Kosten

- 79 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien verzoekers in casu in het ongelijk zijn gesteld, moeten zij overeenkomstig de conclusies van het Parlement worden verwezen in de kosten van het geding, daaronder begrepen die van het kort geding. Overeenkomstig artikel 87, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht dragen de Raad en de Commissie alsmede het Koninkrijk der Nederlanden en de Franse Republiek, die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

rechtdoende:

- 1) Verklaart het beroep niet-ontvankelijk.
- 2) Verstaat dat verzoekers hun eigen kosten dragen alsmede verweerders kosten in het hoofdeding en in de procedure in kort geding.
- 3) Verstaat dat de interveniënten hun eigen kosten dragen.

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 februari 2002.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

H. Jung

J. D. Cooke