

Zaak T-146/04

Koldo Gorostiaga Atxalandabaso tegen Europees Parlement

„Regeling kosten en vergoedingen van leden van Europees Parlement —
Controle van besteding van vergoedingen — Bewijs van uitgaven —
Invordering van schuld door verrekening”

Arrest van het Gerecht (Tweede kamer — uitgebreid) van 22 december 2005 . . . II - 5995

Samenvatting van het arrest

1. *Parlement — Regeling kosten en vergoedingen van leden van Europees Parlement — Terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen — Toepassing van procedure van artikelen 16, lid 2, en 27, leden 3 en 4, van die regeling als lex specialis ten opzichte van procedure van artikel 27, lid 2*

2. *Parlement — Regeling kosten en vergoedingen van leden van Europees Parlement — Besluit van secretaris-generaal betreffende terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen — Secretaris-generaal onbevoegd om opdracht te geven tot terugvordering door verrekening met aan lid te betalen vergoedingen zonder daartoe overeenkomstig toepasselijke procedure opdracht te hebben gekregen van bureau*
3. *Beroep tot nietigverklaring — Bevoegdheid van gemeenschapsrechter — Conclusies strekkende tot terugplaatsing van zaak in stadium voorafgaand aan vaststelling van nietig verklaarde handeling teneinde procedure te hervatten op punt waarop betrokken onwettigheid is opgetreden — Niet-ontvankelijkheid*
(Art. 230 EG en 233 EG)
4. *Gemeenschapsrecht — Beginselen — Rechten van verdediging — Documenten ten aanzien waarvan betrokkene geen standpunt heeft bepaald — Uitsluiting als bewijsmiddel — Grenzen*
5. *Handelingen van de instellingen — Algemene verplichting, adressaten te informeren over rechtsmiddelen en termijnen — Geen — Praktische handleiding betreffende verplichtingen van ambtenaren en andere personeelsleden van Europees Parlement (Gedragscode) — Bepaling dat in handelingen melding moet worden gemaakt van mogelijkheid om gerechtelijke procedure in te leiden — Niet-naleving — Schending van wezenlijke vormvoorschriften — Geen*
6. *Handelingen van de instellingen — Motivering — Verplichting — Omvang — Besluit van secretaris-generaal van Europees Parlement betreffende terugvordering van uit hoofde van parlementaire vergoedingen aan lid betaalde bedragen — Verwijzing naar aan betrokkene overgelegd auditrapport — Verwijzing naar door hem overgelegde stukken en naar gedeeltelijke terugbetaling — Toelaatbaarheid*
(Art. 253 EG)
7. *Gemeenschapsrecht — Beginselen — Gelijke behandeling — Grenzen — Onwettig toegekend voordeel*
8. *Beroep tot nietigverklaring — Middelen — Misbruik van bevoegdheid — Begrip*

9. *Parlement — Regeling kosten en vergoedingen van leden van Europees Parlement — Vergoeding voor parlementaire medewerkers — Derdebetalende belast met beheer van betaalde bedragen — Ontbreken van bewijsstukken die bewijzen dat bedragen correct zijn besteed — Verplichting tot terugbetaling — Bewijslast in geval van betwisting voor gemeenschapsrechter*

1. Artikel 27, lid 2, van de Regeling kosten en vergoedingen van de leden van het Europees Parlement, dat voorziet in een procedure waarbij aan de quaestoren de bevoegdheid wordt toegekend om alle geschillen tussen een lid en de secretaris-generaal over de toepassing van deze regeling te beslechten, is een bepaling van algemene strekking die, onder voorbehoud van specifieke regels, betrekking heeft op alle gebieden die door deze regeling worden beheerst. Het is dus een algemene bepaling ten opzichte van de artikelen 16, lid 2, en 27, leden 3 en 4, die specifiek betrekking hebben op geschillen inzake de terugvordering van ten onrechte betaalde parlementaire vergoedingen. Aangezien er specifieke bepalingen zijn, is artikel 27, lid 2, dus niet van toepassing op de terugvordering van ten onrechte betaalde parlementaire vergoedingen.

(cf. punt 83)

2. Een besluit van de secretaris-generaal van het Europees Parlement waarin wordt vastgesteld dat de daarin

genoemde bedragen ten onrechte uit hoofde van parlementaire kosten en vergoedingen aan een lid zijn betaald en dat zij teruggevorderd moeten worden, en waarin wordt aangegeven dat deze terugvordering moet worden verrich door verrekening met de aan het lid te betalen vergoedingen, moet nietig worden verklaard voorzover daarin wordt bepaald dat de terugvordering van het door het lid verschuldigde bedrag zal plaatsvinden door verrekening.

Artikel 27, lid 4, van de Regeling kosten en vergoedingen van de leden van het Europees Parlement (hierna: „Regeling kosten en vergoedingen”) beschrijft inderdaad een verrekeningsprocedure. Allereerst verwijst deze bepaling naar artikel 73 van het financieel reglement (verordening nr. 1605/2002) en de uitvoeringsbepalingen van laatstgenoemd artikel, waarvan lid 1, tweede alinea, voorziet in de verplichting van de rekenplichtige van iedere instelling om over te gaan tot invordering door verrekening van de schuldvorderingen van de Gemeenschappen wanneer de debiteur zelf een zekere, vaststaande en invorderbare vordering op de Gemeenschappen heeft. Bovendien volgt uit

artikel 78, lid 3, sub d-f, en de artikelen 83 en 84 van verordening nr. 2342/2002, betreffende de uitvoeringsvoorschriften van de artikelen 71 en 73 van het financieel reglement, dat iedere instelling eerst gebruik moet maken van invordering door verrekening en dat zij bij het uitblijven van inning moet trachten de inning alsnog te bewerkstelligen met aanwending van alle passende rechtsmiddelen.

Wat de aard van *lex specialis* van artikel 27, lid 4, van de Regeling kosten en vergoedingen ten opzichte van artikel 16, lid 2, en artikel 27, lid 3, betreft, preciseert eerstgenoemde bepaling echter welke procedure dient te worden gevolgd ingeval men voornemens is een invorderingswijze, namelijk verrekening, toe te passen die betrekking heeft op de vergoedingen die aan een lid moeten worden betaald teneinde hem in staat te stellen zijn vertegenwoordigende taken ten volle te vervullen, met eerbiediging van de uitoefening van zijn mandaat. Om die reden voorziet deze bepaling in een reeks procedurele en inhoudelijke waarborgen. Aangezien deze bepaling een bepaalde wijze van invordering van één of meer onterecht betaalde vergoedingen betreft, moet zij worden beschouwd als een *lex specialis* ten opzichte van de artikelen 16, lid 2, en 27, lid 3, van de Regeling kosten en vergoedingen, hetgeen overigens haar plaats ná laatstgenoemd lid verklaart. Tegen deze achtergrond bevestigt de term „in uitzonderlijke gevallen” aan het begin van artikel 27, lid 4, van de Regeling kosten en vergoedingen dat verrekening pas kan plaatsvinden nadat deze waarborgen in acht zijn genomen.

Door in zijn Regeling kosten en vergoedingen aan artikel 27 een nieuw lid 4 toe te voegen, heeft het Parlement dus willen bepalen dat, indien een schuldvordering op een lid moet worden ingevorderd door verrekening met de aan laatstgenoemde te betalen parlementaire vergoedingen, dat alleen kan plaatsvinden volgens de procedure van lid 4 van dit artikel. Aangezien de secretaris-generaal niet bevoegd was opdracht te geven tot de betrokken verrekening zonder dat hij daartoe overeenkomstig de in deze bepaling voorgescreven procedure opdracht van het bureau had gekregen, moet zijn besluit nietig worden verklaard voorzover daarin tot die verrekening opdracht wordt gegeven.

(cf. punten 86-87, 95-97, 99)

3. Wat de in het kader van een beroep tot nietigverklaring ingediende conclusies betreft die ertoe strekken dat een zaak wordt teruggeplaatst in een stadium voorafgaand aan de vaststelling van de nietig verklaarde handeling, teneinde de procedure te hervatten op het punt waar de onwettigheid is opgetreden, staat het niet aan de gemeenschapsrechter om zich uit te spreken over de gevolgen die een instelling moet geven aan een arrest dat een handeling gedeeltelijk of volledig nietig verklaart. De betrokken instelling is daarentegen krachtens artikel 233 EG gehouden de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest houdende nietigverklaring.

(cf. punt 98)

4. Volgens het algemene beginsel van de eerbiediging van de rechten van de verdediging moet de persoon jegens wie een gemeenschapsinstelling een grief uit, de mogelijkheid krijgen zijn mening te kennen te geven ten aanzien van elk document dat laatstgenoemde tegen hem wil gebruiken. Voorzover hij die mogelijkheid niet heeft gekregen, kunnen de niet-meegedeelde documenten niet als bewijsmiddelen in aanmerking worden genomen. Deze uitsluiting van sommige door de instantie gebruikte documenten zou echter alleen van belang zijn, indien de door de instantie geformuleerde grief alleen met deze documenten kon worden bewezen. Het staat aan de gemeenschapsrechter om te onderzoeken of het verzuim de door verzoeker aangewezen documenten over te leggen het verloop van de procedure en de inhoud van het bestreden besluit in zijn nadeel heeft kunnen beïnvloeden.
5. Geen enkele uitdrukkelijke bepaling van gemeenschapsrecht legt de instellingen een algemene verplichting op om de adressaten van handelingen te informeren over de rechtsmiddelen die hun ten dienste staan, en over de termijnen waarbinnen daarvan gebruik kan worden gemaakt. Wat de verplichtingen betreft die het Europees Parlement zichzelf door de vaststelling van de Praktische handleiding betreffende de verplichtingen van de ambtenaren en andere personeelsleden (Gedragscode) heeft opgelegd, kan het feit dat in een handeling niet is gewezen op de mogelijkheid om een gerechtelijke procedure in te leiden, zeker een schending van de door deze gedragscode opgelegde verplichtingen vormen. De niet-nakoming van een dergelijke verplichting vormt echter geen schending van wezenlijke vormvoorschriften, waardoor de rechtmatigheid van de handeling wordt aangetast.

(cf. punt 131)

Bovendien mag de gemeenschapsrechter in een beroep in rechte tegen een beschikking waarmee een administratieve procedure wordt beëindigd, maatregelen tot organisatie van de procesgang gelasten en een volledige toegang tot het dossier organiseren teneinde te beoordelen of de weigering om een document over te leggen de verdediging van verzoeker kan schaden.

6. De door artikel 253 EG geëiste motivering moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling. De redenering van de instantie die de betwiste handeling heeft vastgesteld, moet er duidelijk en ondubbelzinnig in tot uiting komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. In dat opzicht kan een besluit van de secretaris-generaal van het Europees Parlement betreffende de terugvordering van uit hoofde van parlementaire vergoedingen aan een lid betaalde bedragen

(cf. punten 118-119)

afdoende gemotiveerd worden geacht wanneer het uitdrukkelijk verwijst naar een aan de betrokkene overgelegd audit-rapport en naar na de audit door hem overgelegde stukken, alsook naar de gedeeltelijke terugbetaling van de schuld in maandelijkse termijnen.

(cf. punten 134-136)

7. De eerbiediging van het beginsel van gelijke behandeling moet te verenigen zijn met de eerbiediging van het legaliteitsbeginsel, dat meebrengt dat niemand zich ten eigen voordele kan beroepen op een onwettigheid waarvan anderen hebben kunnen profiteren.

(cf. punt 141)

8. Ter zake van een handeling kan slechts worden gesproken van misbruik van bevoegdheid wanneer er objectieve, ter zake dienende en onderling overeenstemmende aanwijzingen bestaan dat zij uitsluitend of althans overwegend is vastgesteld om andere dan de aangegeven doeleinden te bereiken, dan wel om te ontkomen aan de toepassing van een procedure die het Verdrag speciaal heeft voorzien om aan zekere omstandigheden het hoofd te bieden.

(cf. punt 145)

9. Volgens het bij de Regeling kosten en vergoedingen van de leden van het Europees Parlement (hierna: „Regeling kosten en vergoedingen”) ingevoerde stelsel moet het lid dat een derdebetalende aanwijst, die wordt belast met het beheer van de uit hoofde van de vergoeding voor parlementaire medewerkers betaalde bedragen, in staat zijn de stukken over te leggen die bewijzen dat de bedragen zijn besteed overeenkomstig de met zijn medewerkers gesloten contracten. Het ontbreken van bewijsstukken van de uitgaven die uit hoofde van de salarissen van medewerkers zijn gedeclareerd of van enige andere declarabele uitgave ingevolge de Regeling kosten en vergoedingen, kan enkel leiden tot de verplichting om de overeenkomstige bedragen aan het Parlement terug te betalen. Ieder bedrag waarvan de besteding overeenkomstig de Regeling kosten en vergoeding niet door middel van stukken wordt aangetoond, moet immers worden geacht ten onrechte te zijn betaald. Het staat dus aan degene die aan de instantie stukken heeft overgelegd teneinde de besteding van de ontvangen gelden te bewijzen, om tot staving van zijn beroep voor de gemeenschapsrechter te stellen en te bewijzen dat die instantie een fout heeft begaan door te weigeren die stukken in aanmerking te nemen.

(cf. punt 157)