

KENDELSE AFSAGT AF RETTENS PRÆSIDENT
25. november 1999 *

I sag T-222/99 R,

Jean-Claude Martinez, medlem af Europa-Parlamentet, med bopæl i Montpellier (Frankrig), og

Charles de Gaulle, medlem af Europa-Parlamentet, med bopæl i Paris,
ved advokat François Wagner, 2, rue de la Poissonerie, Nice (Frankrig),

sagsøgere,

mod

Europa-Parlamentet ved juridisk konsulent Gregorio Garzón Clariana, direktør Johann Schoo og afdelingschef Hans Krück, begge Juridisk Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Europa-Parlamentets generalsekretariat, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

angående en påstand om udsættelse af gennemførelsen af Europa-Parlamentets afgørelse af 14. september 1999 vedrørende fortolkningen af artikel 29, stk. 1, i Europa-Parlamentets forretningsorden (EFT L 202, s. 1),

har

PRÆSIDENTEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS
RET I FØRSTE INSTANS

afsagt følgende

Kendelse

De relevante retsregler

- 1 Det bestemmes i artikel 29, »Dannelse af politiske grupper«, i Europa-Parlamentets forretningsorden (EFT 1999 L 202, s. 1, herefter »forretningsordenen«):

»1. Medlemmerne kan danne grupper efter politisk tilhørsforhold.

2. En politisk gruppe skal have medlemmer fra mere end én medlemsstat. Til dannelse af en politisk gruppe kræves mindst 23 medlemmer fra to medlemsstater, 18 fra tre eller 14 fra fire eller flere medlemsstater.

3. Et medlem kan kun tilhøre én politisk gruppe.

4. Stiftelsen af en politisk gruppe meddeles formanden i en erklæring. Erklæringen skal omfatte navnet på gruppen, navnene på medlemmerne og navnene på bestyrelsesmedlemmerne.

5. Stiftelseserklæringen offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.«

- 2 Med hensyn til de parlamentariske rettigheder kan Parlamentets formand og gruppeformændene i henhold til forretningsordenen (artikel 23) deltage i formandskonferencen med stemmeret. Desuden er det forbeholdt de politiske grupper at fremsætte beslutningsforslag som afslutning på forhandlingerne vedrørende valg af Kommissionen (artikel 33), at deltage i Parlamentets delegation til Forligsudvalget (artikel 82) og at afgive en stemmeforklaring, der højst må vare to minutter (artikel 137).
- 3 Det er ligeledes fastsat i forretningsordenen, at en række initiativer alene kan tages af »en politisk gruppe eller mindst 32 medlemmer«, bl.a. for så vidt angår:

— indstilling af kandidater til posterne som formand, næstformand og kvæstor (artikel 13)

- forespørgsler til mundtlig besvarelse til Rådet og Kommissionen (artikel 42)

- fremsættelse af forslag til henstillinger til Rådet vedrørende afsnit V og VI i traktaten om Den Europæiske Union (artikel 49)

- debatter om aktuelle og uopsættelige spørgsmål af væsentlig betydning (artikel 50)

- anmodninger om fornyet forelæggelse for Parlamentet (artikel 71)

- forslag om forkastelse af Rådets fælles holdning (artikel 79)

- fremsættelse af ændringsforslag til Rådets fælles holdning (artikel 80)

- forslag om at anmode Kommissionen og Rådet om at deltage i en debat, inden forhandlingerne med ansøgerstaterne indledes (artikel 96)

- forslag om at anmode Rådet om ikke at give tilladelse til, at der indledes forhandlinger om indgåelse, fornyelse eller ændring af internationale aftaler, før Parlamentet har udtalt sig om det foreslåede forhandlingsmandat på grundlag af en betænkning fra det kompetente udvalg (artikel 97)

- fremsættelse af ændringsforslag til henstillinger udarbejdet af udvalget, der er kompetent med hensyn til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (artikel 104)

- forslag om ændring af Parlamentets dagsorden (artikel 111)

- forslag om uopsættelige forhandlinger (artikel 112)

- anmodninger om delt afstemning (artikel 131)

- anmodninger om afstemning ved navneopråb (artikel 134)

- indgivelse af ændringsforslag til behandling på plenarmødet (artikel 139)

- anmodninger om henvisning til fornyet udvalgsbehandling (artikel 144)

- forslag om afslutning af forhandlingerne (artikel 145)

- forslag om udsættelse af forhandlingerne (artikel 146)

- forslag om afbrydelse eller hævelse af mødet (artikel 147)

- indsigelse mod det kompetente udvalgs fortolkning (artikel 180).

4 For løsgængere er det i forretningsordenens artikel 30 fastsat:

»1. Medlemmer, der ikke tilslutter sig en politisk gruppe, råder over et sekretariat. De nærmere regler fastsættes af Præsidiets efter forslag fra generalsekretæren.

2. Præsidiets fastsætter bestemmelser om disse medlemmers status og parlamentariske rettigheder.«

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

5 Ved skrivelse af 19. juli 1999 blev Parlamentets formand informeret om dannelsen af »Den Tekniske Gruppe for Uafhængige Medlemmer — Blandet

Gruppe« (herefter »TDI-gruppen«), hvis formål er at »sikre alle medlemmer den fulde udøvelse af det parlamentariske mandat«.

6 Det hedder i TDI-gruppens »stiftelsesvilkår« bl.a.:

»De forskellige medlemmer bekræfter over for hinanden, at de i enhver henseende er politisk uafhængige. Heraf følger:

— Stemmefrihed både i udvalg og i plenum.

— Intet medlem må udtale sig på alle gruppemedlemmers vegne.

— Gruppens møder har alene til formål at opnå taletid samt at afklare administrative og økonomiske spørgsmål vedrørende gruppen.

— Bestyrelsen består af repræsentanter for gruppens forskellige medlemmer.«

7 Under plenarmødet den 20. juli 1999 meddelte Parlamentets formand, at TDI-gruppen var blevet dannet. Da formændene for de andre politiske grupper i

Parlamentet var af den opfattelse, at forretningsordenens betingelser for dannelsen af politisk grupper ikke var opfyldt, forlangte de, at en begæring om fortolkning blev forelagt Udvalget om Forfatningsspørgsmål. Ifølge punkt XV.8 i forretningsordenens bilag VI om de stående udvalgs sagsområder er Udvalget om Forfatningsspørgsmål kompetent til at behandle spørgsmål vedrørende fortolkning af forretningsordenen, jf. dennes artikel 142 og 180.

- 8 Udvalget om Forfatningsspørgsmål fandt, at TDI-gruppens stiftelseserklæring ikke er i overensstemmelse med forretningsordenens artikel 29, stk. 1, da den »udelukker enhver politisk samhörighed«, og foreslog følgende fortolkning:

»I henhold til denne bestemmelse kan det ikke tillades, at der dannes en gruppe, som åbent afviser at være politisk, og hvor der ikke er noget politisk tilhørsforhold mellem dens medlemmer.«

- 9 Den 13. september 1999 blev Parlamentet underrettet om Udvalget om Forfatningsspørgsmåls fortolkning i medfør af forretningsordenens artikel 180, stk. 3.
- 10 TDI-gruppen gjorde i medfør af forretningsordenens artikel 180, stk. 4, indsigelse mod forslaget til fortolkning.
- 11 Den 14. september 1999 vedtog Parlamentet den fortolkning af forretningsordenens artikel 29, som Udvalget om Forfatningsspørgsmål havde foreslået (herefter »den anfægtede afgørelse« eller »afgørelsen af 14. september 1999«).

- 12 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 5. oktober 1999 har sagsøgerne i medfør af artikel 230 EF anlagt sag med påstand om annullation af afgørelsen af 14. september 1999.
- 13 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor samme dag har de i medfør af artikel 242 EF indgivet nærværende begæring om udsættelse af gennemførelsen af afgørelsen af 14. september 1999.
- 14 Parlamentet har fremsat sine bemærkninger til begæringen den 14. oktober 1999.
- 15 Parterne har afgivet mundtlige indlæg den 18. oktober 1999. Under retsmødet fremlagde Parlamentets befuldmægtigede to forslag til ændring af forretningsordenen, som visse medlemmer af Parlamentet havde fremsat i henhold til forretningsordenens artikel 181, og som skulle give medlemmer, der ikke var tilsluttet en politisk gruppe, mulighed for at uden videre at deltage i en særlig gruppe kaldet »blandet gruppe«.
- 16 I retsmødet blev Parlamentets befuldmægtigede anmodet om inden for en frist på en måned fra den 18. oktober 1999 at underrette Retten om, hvor fremskreden proceduren for behandling af forslagene til ændring af forretningsordenen var, og sagsøgernes advokat blev anmodet om at redegøre for, hvilke retsvirkninger en eventuel vedtagelse ifølge sagsøgerne måtte have.
- 17 Den 21. oktober 1999 meddelte sagsøgernes advokat, at sagsøgerne trækker begæringen om foreløbige forholdsregler tilbage, såfremt forslagene til ændring af forretningsordenen vedtages.

- 18 Den 12. november 1999 meddelte Parlamentet, at Udvalget om Forfatnings-spørgsmål ville foretage en første drøftelse på grundlag af ordførerens redegørelse på mødet den 22. og 23. november 1999, men at Parlamentet hverken vidste, hvornår udvalget ville vedtage rapporten, eller hvilken indstilling ordføreren ville give.
- 19 Den 17. november 1999 anmodede Retten Parlamentet om inden den 24. november 1999 at fremlægge et referat af dette møde.
- 20 Den 24. november 1999 oplyste Parlamentet, at Udvalget om Forfatnings-spørgsmåls medlemmer havde haft en første drøftelse af forslagene til ændring af forretningsordenen og af løsgængernes status. Parlamentet anførte ligeledes, at debatten ville fortsætte på et senere møde, da ikke alle talere havde haft lejlighed til at udtale sig under mødet.

Retlige bemærkninger

- 21 I henhold til artikel 242 EF og 243 EF, jf. artikel 4 i Rådets afgørelse 88/591/EKSF, EØF, Euratom af 24. oktober 1988 om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (EFT L 319, s. 1), som ændret ved Rådets afgørelse 93/350/Euratom, EKSF, EØF af 8. juni 1993 (EFT L 144, s. 21), kan Retten, hvis den skønner, at forholdene kræver det, udsætte gennemførelsen af den anfægtede retsakt eller foreskrive de nødvendige foreløbige forholdsregler.

- 22 Det bestemmes i artikel 104, stk. 2, i Rettens procesreglement, at begæringer vedrørende foreløbige forholdsregler skal angive de omstændigheder, der medfører uopsættelighed, og de faktiske og retlige grunde til, at de begærede forholdsregler umiddelbart forekommer berettigede (*fumus boni juris*). Disse betingelser er kumulative, således at en begæring om udsættelse af gennemførelsen ikke kan tages til følge, når en af dem ikke er opfyldt (kendelse afsagt af Rettens præsident den 30.6.1999, sag T-70/99 R, Alpharma mod Rådet, Sml. II, s. 2027, præmis 42). Fællesskabets retsinstanter foretager i givet fald også en afvejning af de berørte interesser (kendelse afsagt af Domstolens præsident den 29.6.1999, sag C-107/99 R, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4011, præmis 59).

Parternes argumenter

Formaliteten

- 23 Parlamentet har gjort gældende, at hovedsagen skal afvises, og at begæringen om foreløbige forholdsregler, som udspringer heraf, derfor ikke kan tages til følge.
- 24 For det første hører den anfægtede afgørelse til Parlamentets interne område. En sådan afgørelse kan ikke anfægtes i henhold til artikel 230, stk. 1, EF, hvorefter Domstolen efterprøver lovligheden af Parlamentets retsakter, »der skal have retsvirkninger over for tredjemand«, dvs. alene de retsakter, som vedtages i medfør af Parlamentets beslutningsbeføjelser efter traktaten. Derimod kan retsakter inden for områder, som henhører under Parlamentets interne autonomi, ikke anfægtes (Domstolens dom af 10.2.1983, sag 230/81, Luxembourg mod Parlamentet, Sml. s. 255).

- 25 I denne henseende er sagsøgernes henvisning til Domstolens dom af 15. september 1981 (sag 208/80, Lord Bruce of Donington, Sml. s. 2205) ikke relevant, navnlig fordi Domstolen i denne dom fastslog, at Parlamentet frit kan vedtage bestemmelser om interne forhold. Denne uafhængighed er anerkendt i artikel 199, stk. 1, EF, hvorefter »Europa-Parlamentet fastsætter sin forretningsorden; hertil kræves et flertal af medlemmernes stemmer«. Desuden vedrørte denne dom medlemmernes individuelle rettigheder i forhold til medlemsstaternes beføjelser på skatteområdet.
- 26 De sager, som gav anledning til Domstolens dom af 23. februar 1988 (sag 68/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 855) og af 15. juni 1994 (sag C-137/92 P, Kommissionen mod BASF m.fl., Sml. I, s. 2555), og som sagsøgerne påberåber sig til støtte for i hovedsagen at påstå, at tilsidesættelsen af en bestemmelse i forretningsordenen ved vedtagelsen af en materiel retsakt har betydning for retsaktens lovlighed, når den tilsidesatte regel er en væsentlig formforskrift efter artikel 230 EF, vedrørte Rådets og Kommissionens forretningsordener og omhandlede henholdsvis lovgivningsproceduren i Fællesskabet og konkurrencepolitikken.
- 27 Dernæst er den anfægtede afgørelse kun en generel fortolkning i henhold til forretningsordenens artikel 180 af en almindelig foranstaltning. I øvrigt er fortolkningen i denne sag kun konstaterende.
- 28 Søgsmål, der er anlagt af en fysisk eller juridisk person til prøvelse af en retsakt, kan kun antages til realitetsbehandling, såfremt den anfægtede afgørelse i realiteten er en beslutning, der berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt (Rettens kendelse af 8.12.1998, sag T-39/98, Sadam Zuccherifici m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 4207, præmis 17).
- 29 Sagsøgerne hævder i denne henseende, at de ikke kan udøve deres mandat hensigtsmæssigt og er umiddelbart berørt af den anfægtede afgørelse, idet den

reducerer dem til medlemmer af »anden klasse«. Denne påstand tager imidlertid ikke hensyn til reglerne i forretningsordenen, som hviler på en sondring mellem de individuelle medlemmer og de politiske grupper. I nærværende sag er det alene de fordele, som er tillagt de politiske grupper, det drejer sig om, og ikke medlemmernes individuelle rettigheder (bl.a. stemmeret og medlemmernes godtgørelser).

- 30 I øvrigt er løsgængernes status blevet fastsat i forhold til de krav, Parlamentets interne arbejde stiller. Nærværende situation kan derfor ikke sammenlignes med den, der gav anledning til Domstolens dom af 23. marts 1993 (sag C-314/91, Weber mod Parlamentet, Sml. I, s. 1093, præmis 8 ff.).
- 31 Argumentet, hvorefter afgørelsen af 14. september 1999 vil berøre sagsøgerne umiddelbart, når den træder i kraft, er ligeledes ubegrundet. Sagsøgerne har heller ikke taget i betragtning, at parlamentsmedlemmer har mulighed for at foreslå ændringer til forretningsordenen efter artikel 181, stk. 1.
- 32 Endelig har Parlamentet understreget, at begæringen om foreløbige forholdsregler er blevet indgivet af to medlemmer i eget navn og ikke af TDI-gruppen. Da afgørelsen af 14. september 1999 ikke påvirker deres godtgørelser, er de ikke umiddelbart og individuelt berørt af afgørelsen.
- 33 Sagsøgerne har i det væsentlige gjort gældende, at den anfægtede afgørelse har retsvirkninger over for tredjemand, idet den begrænser visse medlemmers rettigheder og begrænser demokratiet i Den Europæiske Union betydeligt.
- 34 De vil ikke kunne udøve deres mandat hensigtsmæssigt og er umiddelbart berørt af den anfægtede afgørelse, idet den reducerer dem til medlemmer af »anden

klasse«. Sagsøgerne har henvist til Domstolens dom af 23. april 1986 (sag 294/83, Les Verts mod Parlamentet, Sml. s. 1339) og af 28. november 1991 (forenede sager C-213/88 og C-39/89, Luxembourg mod Parlamentet, Sml. I, s. 5643).

Fumus boni juris

- 35 Sagsøgerne har for det første gjort gældende, at den anfægtede afgørelse udgør en forskelsbehandling i forhold til medlemmer, som ikke tilhører en politisk gruppe.
- 36 At tilhøre en politisk gruppe har visse fordele med hensyn til omfanget af de parlamentariske og administrative rettigheder.
- 37 For så vidt angår de parlamentariske rettigheder har sagsøgerne dels understreget, at det er forbeholdt de politiske grupper at deltage i formandskonferencen med stemmeret (forretningsordenens artikel 23), dels henvist til visse af ovennævnte initiativer (præmis 3), som alene kan tages af en politisk gruppe eller mindst 32 medlemmer.
- 38 Desuden tildeles posterne som medlem af udvalg og delegationer efter, at de politiske gruppers ønsker er blevet opfyldt, hvorved løsgængerne må nøjes med de poster, som derefter er ledige. Denne udelukkelse af løsgængere er endnu mere udtalt inden for en række organer og navnlig i de ad hoc-delegationer, som sammensættes af formandskonferencen.
- 39 For så vidt angår de administrative rettigheder har sagsøgerne understreget, at løsgængere til forskel fra politiske grupper ikke kan holde jævnlige møder med

tolkning uden for Parlamentets arbejdssteder, og at de gennemsnitligt modtager et fast beløb til administrative udgifter, der er tre gange mindre end det, medlemmer af en politisk gruppe modtager. Derudover er personalet i løsgængernes sekretariat direkte afhængig af Parlamentets administration og har dermed ikke en autonomi, der kan sammenlignes med de politiske gruppers personales autonomi.

- 40 Den anfægtede afgørelse stadfæster således alene den konstaterede forskelsbehandling af løsgængere og svækker løsgængernes stilling.
- 41 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter Fællesskabets retsorden og den materielle retstilstand. Navnlig kan forretningsordenen ikke fortolkes så restriktivt, når Parlamentet implicit har accepteret blandede grupper.
- 42 Parlamentets enekompetence til at vurdere det »politiske tilhørsforhold« inden for TDI-gruppen er til hinder for, at medlemmerne sikres lige rettigheder, og fordrejer forretningsordenen, idet dannelsen af politiske grupper herved bliver et middel til forskelsbehandling.
- 43 Herved tilsidesættes på den ene side retssikkerheden og især princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som fællesskabsmyndighederne skal overholde, når institutionernes adfærd har kunnet skabe begrundede forventninger hos sagsøgerne. Den anfægtede afgørelse er i strid med praksis om at tillade blandede grupper. I 1979 tillod man således Gruppen for Teknisk Koordinering og Forsvar for Uafhængige Grupper og Medlemmer, i 1987 Den Tekniske Gruppe til Forsvar af Uafhængige Grupper og Medlemmer, og senest har man tilladt Gruppen for Demokratiernes og Mangfoldighedens Europa.

- 44 På den anden side tilsidesætter afgørelsen af 14. september 1999 grundlæggende frihedsrettigheder som foreningsfriheden, der er sikret i henhold til artikel 11 i den europæiske menneskerettighedskonvention, og ligebehandlingsprincippet. Sagsøgerne har i denne henseende gjort gældende, at Parlamentet har gjort sig til dommer over medlemmernes »politiske tilhørsforhold«, og at den politiske beslutning, Parlamentet har truffet, må anses for vilkårlig.
- 45 Parlamentet er af den opfattelse, at de af sagsøgerne fremsatte anbringender er åbenbart ugrundede.
- 46 Indledningsvis har Parlamentet bemærket, at TDI-gruppen ikke opfylder en væsentlig betingelse — en betingelse, der ligeledes findes i de fleste parlamenters forretningsordener i medlemsstaterne — for at danne en politisk gruppe, nemlig at der skal være et politisk tilhørsforhold mellem medlemmerne, som gør det muligt at udvirke fælles politiske idéer ved klassiske parlamentariske procedurer. TDI-gruppen har klart angivet, at gruppen ikke vil gøre brug af de rettigheder, som er tillagt politiske grupper, og at den alene har til formål at sætte medlemmerne i stand til at nyde de administrative og økonomiske fordele, der er ved at tilhøre en sådan gruppe. At tillade dannelsen af TDI-gruppen ville berøve forretningsordenens artikel 29, stk. 1, dens effektive virkning og fjerne det væsentlige og karakteristiske formål ved politiske grupper, nemlig en fælles varetagelse af medlemmernes politiske idéer.
- 47 Parlamentet har dernæst anført, at fordelene tillægges de politiske grupper på grund af den rolle, de spiller i den parlamentariske hverdag, hvilket er en rolle, som løsgængerne ikke kan udfylde.
- 48 Ifølge Parlamentet kan den omstændighed, at de beløb, som stilles til rådighed for løsgængere, er mindre end dem, politiske grupper får, forklares derved, at løsgængere kun har et eneste sekretariat, hvorimod hver politisk gruppe har sit eget. Manglen på en fælles politisk struktur forhindrer ligeledes, at man kan

tillægge løsgængerne status som ansættelsesmyndighed, jf. artikel 2 i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, eller som en myndighed, der kan indgå ansættelseskontrakter, jf. artikel 6 i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne.

- 49 Parlamentet har ligeledes bestridt, at det har tilsidesat retssikkerhedsprincippet. Det har gjort gældende, at fortolkningen af kriterierne i forretningsordenens artikel 29 er en politisk beslutning, der er truffet af den kompetente instans, og Fællesskabets retsinstanser kan derfor kun sætte deres skøn i stedet for det, disse instanser har anlagt, såfremt der foreligger et åbenbart urigtigt skøn, hvilket ikke er tilfældet i denne sag.
- 50 Med hensyn til de blandede grupper, som har bestået i tidligere valgperioder, har Parlamentet bemærket, at hvert Parlament ifølge bestemmelserne i artikel 199 EF, sammenholdt med forretningsordenens artikel 180, selv er herre over sin forretningsorden, idet der dog kan foretages en eventuel prøvelse af Fællesskabets retsinstanser, og at Parlamentet aldrig har stået over for en så åbenbar mangel på politisk tilhørsforhold. Ifølge Parlamentet bestod den tekniske gruppe i 1979 af medlemmer, der på det tidspunkt nærmest var imod europæisk integration. Den tekniske gruppe, som blev oprettet i 1987 for en periode på to måneder, udviste heller ikke så store forskelle mellem sine medlemmer som den, der er mellem TDI-gruppens medlemmer. For så vidt angår gruppen Demokratiernes og Mangfoldighedens Europa ses det stadig ikke, hvilke politiske forskelle der kunne begrunde en frakendelse af medlemmernes politiske tilhørsforhold.
- 51 Endelig har Parlamentet bestridt, at det har tilsidesat grundlæggende rettigheder. Det er navnlig ikke muligt at anvende den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, hvis artikel 11 sagsøgerne har påberåbt sig, i denne sag, da konventionen alene har til formål at beskytte borgernes rettigheder i forhold til de offentlige myndigheder.

Uopsættelighed

- 52 Sagsøgerne finder, at betingelsen med hensyn til uopsættelighed er opfyldt, da deres mandat er tidsbegrænset, og det derfor er nødvendigt at give dem øjeblikkelig adgang til at deltage i Parlamentets arbejde med de samme rettigheder og fordele, som de parlamentsmedlemmer, der tilhører de politiske grupper, har.
- 53 Ifølge Parlamentet opfylder dette argument på ingen måde de kriterier, som er opstillet i retspraksis (jf. bl.a. kendelse afsagt af Rettens præsident den 6.12.1996, sag T-155/96 R, Stadt Mainz mod Kommissionen, Sml. II, s. 1655, præmis 19). Sagsøgerne har således ikke angivet, hvorledes gennemførelsen af den anfægtede afgørelse vil medføre et alvorligt og uopretteligt tab.
- 54 Desuden vil den lettere adgang til en mere omfattende deltagelse i Parlamentets arbejde, som de politiske grupper er tillagt, alene kunne udnyttes hensigtsmæssigt, såfremt gruppernes medlemmer har fælles politiske overbevisninger. Dette er ikke tilfældet med hensyn til TDI-gruppen, som kræver ret til at deltage i det politiske arbejde, hvilket netop er forbudt efter gruppens egne regler. Gruppens eneste fælles mål har derfor været at kunne udnytte den taletid, som tillægges politiske grupper, selv om disse grupper ikke har nogen fortrinnsstilling på dette område, således som det fremgår af forretningsordenens artikel 120. TDI-gruppen kan dermed ikke hensigtsmæssigt udøve de parlamentariske rettigheder, som er forbeholdt de politiske grupper.
- 55 Parlamentet har tilføjet, at da der ikke foreligger nogen rettigheder, som kan udøves, kan afslaget på sådanne, ikke-eksisterende rettigheder ikke medføre en alvorlig og uoprettelig skade, som kan begrunde en udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede afgørelse.

- 56 Desuden er det ikke bevist, at den begærede udsættelse er nødvendig af hensyn til de administrative og økonomiske fordele. Disse fordele er alene »tjeneste«-muligheder, som kun egentlige politiske grupper kan udnytte.
- 57 Endvidere vil en økonomisk skade ifølge fast retspraksis ikke — medmindre der foreligger ganske særlige omstændigheder — kunne betragtes som uoprettelig eller blot vanskeligt oprettelig, idet der senere kan betales økonomisk erstatning herfor.
- 58 Parlamentet har afslutningsvis anført, at da sagsøgerne ikke er fremkommet med nogen oplysninger hverken om det økonomiske tabs truende nærhed eller om, at der foreligger ganske særlige omstændigheder, er deres begæring om udsættelse ikke begrundet, og Retten kan derfor ikke tage den til følge.

Retten's bemærkninger

Formaliteten

- 59 Ifølge procesreglementets artikel 104, stk. 1, andet afsnit, kan en begæring om foreløbige forholdsregler kun antages til realitetsbehandling, hvis den hidrører fra en part i en sag, som verserer for Retten. Denne regel er ikke blot en formalitet, men forudsætter, at den hovedsag, begæringen om foreløbige forholdsregler udspringer af, faktisk kan behandles af Retten.
- 60 Efter fast retspraksis bør spørgsmålet, om hovedsagen kan antages til realitetsbehandling, som hovedregel ikke behandles under en sag om foreløbige

forholdsregler, da afgørelsen i hovedsagen herved kan foregribes. Når det imidlertid, som tilfældet er i denne sag, gøres gældende, at begæringen om foreløbige forholdsregler udspringer af en hovedsag, som åbenbart må afvises, kan det være nødvendigt, at der fremlægges omstændigheder, som godtgør, at hovedsagen ud fra en umiddelbar betragtning alligevel kan antages til realitetsbehandling (jf. bl.a. kendelser afsagt af Domstolens præsident den 16.10.1986, sag 221/86 R, De Europæiske Højrepartiers Gruppe og Front National mod Parlamentet, Sml. s. 2969, præmis 19, og den 27.1.1988, sag 376/87 R, Distrivet mod Rådet, Sml. s. 209, præmis 21, og kendelse afsagt af Rettens præsident den 15.3.1995, sag T-6/95 R, Cantine dei colli Berici mod Kommissionen, Sml. II, s. 647, præmis 26, og i sagen Alpharma mod Rådet, præmis 114).

- 61 Det bestemmes i artikel 230, stk. 1, EF, at Domstolen bl.a. efterprøver lovligheden af de af Parlamentets retsakter, der skal have retsvirkninger over for tredjemand. Denne bestemmelse skal gøre det muligt for Fællesskabets retsinstanter at efterprøve de retsakter, som Europa-Parlamentet udsteder inden for rammerne af EF-traktaten, og som kan gribe ind i medlemsstaternes eller andre institutioners kompetence eller overskride de grænser, som er sat for Parlamentets kompetence (jf. dommen i sagen *Les Verts* mod Parlamentet, præmis 25). Derimod kan retsakter, som alene vedrører den interne tilrettelæggelse af Parlamentets arbejde, ikke gøres til genstand for et annullationssøgsmål (Domstolens kendelse af 4.6.1986, sag 78/85, De Europæiske Højrepartiers Gruppe mod Parlamentet, Sml. s. 1753, præmis 11, og af 22.5.1990, sag C-68/90, *Blot* og *Front National* mod Parlamentet, Sml. I, s. 2101, præmis 11, og dommen i sagen *Weber* mod Parlamentet, præmis 9). Til denne kategori hører de parlamentsakter, der enten ikke har retsvirkninger, eller som kun har retsvirkning inden for Parlamentet for så vidt angår den interne tilrettelæggelse af dets arbejde, og som kan prøves ved de procedurer, der er fastsat i Parlamentets forretningsorden (dommen i sagen *Weber* mod Parlamentet, præmis 10).
- 62 I hovedsagen anfægtes lovligheden af afgørelsen af 14. september 1999 om vedtagelse af den fortolkning af forretningsordenens artikel 29, som Udvalget om Forfatningsspørgsmål har foreslået som afslutning på en procedure, der blev indledt, efter at Parlamentets formand havde meddelt, at TDI-gruppen var dannet.
- 63 Indledningsvis bemærkes, at den anfægtede afgørelse er vedtaget af et flertal af Parlamentets medlemmer og derfor skal anses for en retsakt fra Parlamentet selv (jf. tilsvarende dommen *Les Verts* mod Parlamentet, præmis 20).

- 64 Det må dernæst undersøges, om retsakten kan have retsvirkninger, der går ud over den interne tilrettelæggelse af institutionens arbejde.
- 65 Den fortolkning af forretningsordenens artikel 29, der er godkendt ved den anfægtede afgørelse, indebærer, at det er umuligt for visse medlemmer at danne en politisk gruppe efter denne bestemmelse, hvorfor de pågældende medlemmer, herunder sagsøgerne, ikke har de samme parlamentariske og administrative fordele som medlemmerne af en politisk gruppe og derfor ikke kan udøve deres mandat på samme vilkår som medlemmerne af en politisk gruppe. Den anfægtede afgørelse har derfor retsvirkninger, bl.a. i forhold til sagsøgerne.
- 66 Det bemærkes desuden, at Domstolen har fastslået, at formålet med en fællesskabsinstitutions forretningsorden er at sikre en hensigtsmæssig forretningsgang inden for institutionen, og at de regler, som en forretningsorden indeholder, navnlig vedrørende fremgangsmåden i forbindelse med forhandlinger og afgørelser, således i det væsentlige skal sikre et teknisk set hensigtsmæssigt forhandlingsforløb, hvorved der fuldt ud tages hensyn til de beføjelser, som tilkommer de enkelte medlemmer af institutionen (Domstolens dom af 7.5.1991, sag C-69/89, Nakajima mod Rådet, Sml. I, s. 2069, præmis 49).
- 67 Selv under hensyn til denne retspraksis og selv om det antages, at forretningsordenens artikel 29 hovedsageligt har til formål at tilrettelægge parlamentsmedlemmernes arbejde, kan det ikke udelukkes, at afgørelsen af 14. september

1999 må antages at have retsvirkninger, der går ud over den interne tilrettelægelse af Parlamentets arbejde, da den fratager visse af institutionens medlemmer muligheden for at udøve deres mandat på samme vilkår som medlemmerne af en politisk gruppe og dermed forhindrer dem i at deltage i samme omfang som medlemmerne af en politisk gruppe i den proces, der fører til vedtagelsen af fællesskabsretsakter.

68 Med hensyn til spørgsmålet, om den anfægtede afgørelse berører sagsøgerne umiddelbart og individuelt, jf. betingelserne i artikel 230, stk. 4, EF, bemærkes blot, at fortolkningen i afgørelsen af 14. september 1999 blev begæret af formændene for de politiske grupper i Parlamentet efter meddelelsen om dannelsen af TDI-gruppen, som sagsøgerne er medlemmer af. Endvidere forhindrer denne fortolkning direkte sagsøgerne i at tilhøre TDI-gruppen, da gruppen med vedtagelsen af retsakten ophørte med at eksistere som politisk gruppe efter betydningen i forretningsordenens artikel 29.

69 Der foreligger derfor væsentlige omstændigheder, som bevirker, at det ikke kan udelukkes, at hovedsagen kan antages til realitetsbehandling. Der må herved tages hensyn til Domstolens praksis, hvorefter Det Europæiske 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, og at der ved denne traktat er indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Domstolen skal kunne kontrollere legaliteten af institutionernes retsakter (jf. dommen i sagen *Les Verts mod Parlamentet*, præmis 23, og i sagen *Weber mod Parlamentet*, præmis 8, og dom af 22.10.1987, sag 314/85, *Foto-Frost*, Sml. s. 4199, præmis 16, samt Domstolens kendelse af 13.7.1990, sag C-2/88 *Imm.*, *Zwartveld m.fl.*, Sml. I, s. 3365, præmis 16).

70 Begæringen om foreløbige forholdsregler skal derfor behandles i realiteten.

Fumus boni juris

- 71 Indledningsvis bemærkes, at sagsøgerne som svar på et af Retten stillet spørgsmål under retsmødet har bekræftet, at de ikke har nedlagt påstand om, at forretningsordenens artikel 29 er ulovlig. Med deres argumentation gøres det i det væsentligste gældende, at den fortolkning af forretningsordenens artikel 29, som Parlamentet godkendte den 14. september 1999, er i strid med den sædvanlige fortolkning af denne bestemmelse, hvorefter dannelsen af blandede grupper aldrig er blevet hindret. Da dannelsen af TDI-gruppen herved gøres umulig, er den fortolkning af forretningsordenens artikel 29, som Parlamentet vedtog den 14. september 1999, en tilsidesættelse af det almindelige princip om ligebehandling.
- 72 Selv om det i forretningsordenens artikel 29 er fastsat, at medlemmerne kan danne grupper efter politisk tilhørsforhold, er det ikke i sig selv udelukket, at Parlamentet på grundlag af alle relevante oplysninger kan anlægge en anden vurdering af de forskellige meddelelser om dannelse af en politisk gruppe, som forelægges Parlamentets formand. En sådan forskellig behandling kan kun anses for en forskelsbehandling, der er forbudt, såfremt den forekommer vilkårlig.
- 73 Som Parlamentet har gjort gældende, kan den omstændighed, at det af TDI-gruppens stiftelsesvilkår fremgår, at »de forskellige medlemmer [...] over for hinanden [bekræfter], at de i enhver henseende er politisk uafhængige«, objektivt set begrunde den anderledes behandling af TDI-gruppen.

- 74 Det må imidlertid fastslås, at Parlamentet, således som det er sammensat efter det seneste valg, ikke har gjort indsigelse mod dannelsen af Gruppen for Demokratiernes og Mangfoldighedens Europa, der ifølge sagsøgerne er en blandet gruppe. Hertil har Parlamentet anført, at det stadig ikke kan se, hvilke politiske forskelle mellem denne gruppes medlemmer der kunne begrunde en frakendelse af deres politiske tilhørsforhold, og har blot understreget, at »det af udkastet til denne gruppes vedtægter fremgår med større klarhed, at der består et vist politisk tilhørsforhold mellem dens medlemmer«, dog uden at fremlægge bevis herfor eller at tilbyde at fremlægge et sådan bevis.
- 75 Det kan derfor ikke udelukkes, at Parlamentet har gjort sig skyldig i vilkårlig forskelsbehandling i forhold til sagsøgerne, idet det har forhindret dem i at danne TDI-gruppen, som skulle være en gruppe bestående af sagsøgerne og andre parlamentsmedlemmer. Det skal herved bemærkes, at det af sagsøgernes udtalelser fremgår, at politiske grupper af teknisk art har været accepteret siden 1979, og Parlamentet har ikke ført modbevis herfor.
- 76 I øvrigt bemærkes, at selv om betydningen af politiske partier er udtrykkeligt anerkendt i artikel 191 EF, hvorefter »politiske partier på europæisk plan er vigtige som en integrationsfaktor inden for Unionen« og »bidrager til en europæisk bevidstgørelse og til at udtrykke unionsborgernes politiske vilje«, pålægger bestemmelsen ikke Parlamentet at fortolke forretningsordenens artikel 29 således, at den forbyder medlemmer af forskellig politisk observans at slutte sig sammen i grupper for at opnå de fordele, politiske grupper er tillagt.
- 77 Heraf følger, at sagsøgernes anbringende om en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet ikke umiddelbart kan anses for åbenbart grundløst, og at det derfor er berettiget, at Retten undersøger de andre betingelser for udsættelse af gennemførelsen.

Uopsættelighed og afvejning af interesser

- 78 Den af sagsøgerne fremsatte begæring om foreløbige forholdsregler skal give dem mulighed for at udøve deres mandat og herved nyde de rettigheder og fordele, som er forbundet med tilhørsforholdet til en politisk gruppe, indtil Retten har truffet afgørelse i sagen om annullation af afgørelsen af 14. september 1999, som er til hinder for anerkendelsen af TDI-gruppen som politisk gruppe.
- 79 Det er ubestridt, at formålet med en sag om foreløbige forholdsregler er at sikre virkningen af dommen vedrørende sagens realitet. For at denne målsætning kan opfyldes, skal de begærede forholdsregler være uopsættelige, dvs. at det for at undgå et alvorligt og uopretteligt tab for sagsøgeren er nødvendigt at foreskrive dem og tillægge dem retsvirkninger før afgørelsen i hovedsagen (kendelse afsagt af Domstolens præsident den 25.3.1999, sag C-65/99 P(R), Willeme mod Kommissionen, Sml. I, s. 1857, præmis 62, og kendelse afsagt af Rettens præsident den 15.7.1999, sag T-167/99 R, Giulietti mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 139, præmis 29).
- 80 Det må derfor fastslås, at en manglende udsættelse af gennemførelsen af afgørelsen af 14. september 1999 vil forvolde sagsøgerne en alvorlig skade, da de ikke vil kunne opnå de samme rettigheder og fordele som de politiske grupper og følgelig ikke vil kunne udtale sig som repræsentanter for folkene i de i Fællesskabet sammensluttede stater på samme vilkår som medlemmerne af de politiske grupper. Skaden er så meget desto mere alvorlig, da perioden til undersøgelse og afgørelse af hovedsagen, hvorunder det ikke kan udelukkes, at sagsøgerne vil blive udsat for forskelsbehandling, vil kunne udgøre en ikke ubetydelig del af deres tidsbegrænsede mandat.
- 81 Skaden er ligeledes uoprettelig, idet en eventuel annullation af afgørelsen af 14. september 1999 som afslutning på hovedsagen ikke længere vil kunne afhjælpe denne situation.

- 82 Desuden vil det ikke være til gene for en hensigtsmæssig forretningsgang i Parlamentet, at gennemførelsen af afgørelsen af 14. september 1999 udsættes, indtil Retten har truffet afgørelse i hovedsagen, idet virkningen heraf vil være, at TDI-gruppen behandles på samme måde som Gruppen for Demokratiernes og Mangfoldighedens Europa og de ovennævnte politiske grupper, som er blevet dannet efter 1979 (præmis 43). Det skal herved understreges, at behandlingen af de forskellige politiske grupper er en omstændighed, der vejer til fordel for sagsøgerne, og at der kan tages hensyn hertil ved afvejningen af interesserne, da Parlamentet ikke har godtgjort, at der er et politisk tilhørsforhold mellem medlemmerne af de grupper, hvis dannelse det har accepteret, og heller ikke har fremlagt deres vedtægter.
- 83 Det følger af det ovennævnte, at de nødvendige betingelser for at efterkomme den begærede udsættelse er opfyldt.

Af disse grunde

bestemmer

RETTENS PRÆSIDENT

- 1) Gennemførelsen af Europa-Parlamentets afgørelse af 14. september 1999, hvorved Parlamentet vedtog den fortolkning af forretningsordenens artikel 29, stk. 1, som var foreslået af Udvalget om Forfatningsspørgsmål, udsættes.

2) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

Således bestemt i Luxembourg den 25. november 1999.

H. Jung

Justitssekretær

B. Vesterdorf

Præsident