

ARREST VAN HET HOF
23 april 1986 *

In zaak 294/83,

Parti écologiste „Les Verts”, vereniging zonder winstoogmerk, gevestigd te Parijs, vertegenwoordigd door zijn bijzonder gemachtigde É. Tête en door Ch. Lallement, advocaat te Lyon, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij E. Wirion, advocaat aldaar, place du Théâtre 1,

verzoeker,

tegen

Europees Parlement, vertegenwoordigd door F. Pasetti-Bombardella, rechtsgeleerd adviseur, R. Bieber, juridisch adviseur, J. Schoo, hoofdadministrateur, J.-P. Jacqué, hoogleraar aan de Faculteit der rechtsgeleerdheid en politieke wetenschappen van de Universiteit van Straatsburg, en J. Schwarz, hoogleraar aan de Universiteit van Hamburg, als gemachtigden, en door A. Lyon-Caen, advocaat, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten zetel van het Parlement, plateau de Kirchberg, postbus 1601,

verweerder,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van twee besluiten van het Bureau van het Europees Parlement, van respectievelijk 12 en 13 oktober 1982 en 29 oktober 1983, houdende toewijzing van de kredieten van begrotingspost 3708,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: T. Koopmans, kamerpresident, waarnemend president, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet, kamerpresidenten, G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris en T. F. O'Higgins, rechters,

advocaat-generaal: G. F. Mancini

griffier: D. Louterman, administrateur

* Procestaal: Frans.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 4 december 1985,

het navolgende

ARREST

(omissis)

In rechte

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 28 december 1983, heeft „Les Verts — Parti écologiste”, vereniging zonder winstoogmerk gevestigd te Parijs, waarvan de oprichting op 3 maart 1980 bij het hoofdcommissariaat van politie is aangemeld, krachtens artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van het besluit van het Bureau van het Europees Parlement van 12 oktober 1982 betreffende de verdeling van de kredieten van post 3708 van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, zomede van het besluit van het Bureau van het Europees Parlement in uitgebreide samenstelling van 29 oktober 1983 tot vaststelling van de regeling voor de besteding van de kredieten voor de vergoeding van de uitgaven van de fracties die deelnemen aan de verkiezingen van 1984.

- 2 Post 3708 is in de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen voor de begrotingsjaren 1982, 1983 en 1984 opgenomen in de afdeling betreffende het Europees Parlement, onder titel 3 betreffende de uitgaven voortvloeiende uit specifieke taken van de instelling (PB 1982, L 31, blz. 114, PB 1983, L 19, blz. 112, en PB 1984, L 12, blz. 132). Deze post voorziet in een „bijdrage in de voorbereiding van de volgende Europese verkiezing”. Volgens de bijbehorende toelichting, die in de begrotingen voor 1982 en 1983 gelijklopend is, dient dit krediet „ter medefinanciering van de voorbereiding van de voorlichting betreffende de tweede rechtstreekse verkiezing die in 1984 zal worden gehouden”, en zal het Bureau van het Europees Parlement „het hoe en wat van deze uitgaven nader aangeven”. De toelichting in de begroting van 1984 preciseert, dat deze medefinanciering zal plaatsvinden „overeenkomstig het besluit van het Bureau van 12 oktober 1982”. In totaal is voor deze post 43 miljoen Ecu uitgetrokken.

- 3 Op 12 oktober 1982 nam het Bureau, bestaande uit de voorzitter en de twaalf ondervoorzitters van het Parlement, op voorstel van de fractievoorzitters een besluit over de verdeling van de onder post 3708 opgenomen kredieten (hierna: het besluit van 1982). Bij die gelegenheid vergaderde het Bureau in aanwezigheid van de fractievoorzitters en de afgevaardigde van de niet-ingeschreven leden. Een van de fracties, namelijk de fractie technische coördinatie, verklaarde zich tegenstander van de toekenning van middelen aan de fracties met het oog op de verkiezingscampagne.
- 4 Volgens dat besluit, dat niet is gepubliceerd, worden de kredieten die zijn ingeschreven onder post 3708 van de begroting van het Europees Parlement, jaarlijks verdeeld over de fracties, de niet-ingeschreven leden en een reservefonds voor 1984. De verdeling geschiedt als volgt: a) elk van de zeven fracties ontvangt een forfaitaire toelage van 1% van het totale bedrag van de kredieten; b) daarnaast ontvangen zij voor elk van hun leden 1/434ste van het totale bedrag van de kredieten verminderd met het bedrag van de forfaitaire toelagen; c) elk van de niet-ingeschreven leden ontvangt eveneens 1/434ste van het totale bedrag van de kredieten verminderd met de forfaitaire toelagen; d) de som van de bedragen die overeenkomstig het bepaalde sub b) en c) aan de fracties en de niet-ingeschreven leden worden toegekend, mag niet meer bedragen dan 62% van het totale bedrag der kredieten van post 3708; e) jaarlijks wordt 31% van het totale bedrag der kredieten van post 3708 bestemd voor de vorming van een reservefonds. Met betrekking tot dit reservefonds wordt bepaald, dat het naar evenredigheid van het aantal verkregen stemmen zal worden verdeeld over alle politieke groeperingen die bij de verkiezingen van 1984 ofwel 5% van de geldig uitgebrachte stemmen verkrijgen in de Lid-Staat waar zij kandidaten hebben gesteld, ofwel meer dan 1% van de geldig uitgebrachte stemmen in ten minste drie Lid-Statens waar zij kandidaten hebben gesteld (hierna: de 1%-clausule). Ten slotte wordt aangekondigd dat de details betreffende de verdeling van het reservefonds later zullen worden vastgesteld.
- 5 Het Bureau van het Europees Parlement heeft in aanwezigheid van dezelfde personen op 12 oktober 1982 voorts regels vastgesteld voor de besteding door de fracties van de financiële middelen bestemd voor de voorlichtingscampagne voorafgaande aan de Europese verkiezingen van 1984 (hierna: de regels van 1982 inzake de besteding van de kredieten). Deze regels, die niet zijn gepubliceerd, komen overeen met de aanbevelingen van een werkgroep, bestaande uit de fractievoorzitters en voorgezeten door de voorzitter van het Europees Parlement.
- 6 Voor de besteding van de middelen gelden de volgende regels. De aan de fracties ter beschikking gestelde kredieten mogen enkel worden gebruikt voor de financie-

ring van activiteiten die rechtstreeks verband houden met de voorbereiding en uitvoering van de voorlichtingscampagne met het oog op de verkiezingen van 1984. De administratieve uitgaven (salarissen van tijdelijke medewerkers, huur van kantoorruimte en duurdere kantooruitrusting, telecommunicatiekosten enzovoort) mogen niet meer dan 25% van het toegekende krediet bedragen. Aankoop van onroerend goed of kantoormeubilair is niet toegestaan. De fracties moeten de hun toegekende gelden op een daartoe speciaal geopende rekening storten.

- 7 De fractievoorzitters worden aangewezen als degenen die erop moeten toezien, dat de fondsen overeenkomstig de vastgestelde regels worden gebruikt. In laatste instantie moet over de besteding van de middelen verantwoording worden afgelegd aan de andere instanties die belast zijn met de accountantscontrole op de fondsen van het Europees Parlement.
- 8 Voorts schrijven de regels een afzonderlijke boekhouding voor, gescheiden van de staat van inkomsten en uitgaven met betrekking tot andere activiteiten van de fracties. De wijze waarop die boekhouding moet worden ingericht, wordt nauwkeurig omschreven. Er moet worden onderscheiden tussen drie soorten uitgaven (administratieve uitgaven, uitgaven voor bijeenkomsten en uitgaven voor publikaties en reclame), elke soort weer uitgesplitst naar project. Ieder jaar, te rekenen vanaf de datum waarop de eerste kredieten aan de fracties worden overgemaakt, moeten deze verslag doen over de wijze waarop de middelen in de betrokken periode zijn besteed (betalingen, betalingsverplichtingen, reserves). Dit verslag wordt gezonden aan de voorzitter van het Europees Parlement en aan de voorzitter van de commissie voor begrotingscontrole.
- 9 Onder het kopje „terugbetaling van niet-gebruikte kredieten” wordt gespecificeerd, dat de ter beschikking gestelde kredieten tot uiterlijk 40 dagen voor de datum van de verkiezingen kunnen worden gebruikt om betalingsverplichtingen aan te gaan, mits de betaling zelf uiterlijk 40 dagen na de datum van de verkiezingen plaatsvindt. Kredieten die niet overeenkomstig deze twee criteria zijn besteed, moeten binnen drie maanden na de verkiezingen aan het Europees Parlement worden terugbetaald. Het Europees Parlement kan eventueel de hem toekomende bedragen innen door inhouding van een gelijk bedrag op de kredieten die uit hoofde van post 3706 („Verdere politieke activiteiten”) aan de fracties worden toegekend.
- 10 Op 29 oktober 1983 heeft het Bureau in uitgebreide samenstelling, bestaande uit de leden van het Bureau en de fractievoorzitters, de regeling vastgesteld „voor de besteding van de kredieten voor de vergoeding van de uitgaven van de fracties die deelnemen aan de verkiezingen van 1984” (PB 1983, C 293, blz. 1; hierna: de regeling van 1983).

11 Zoals in het besluit van 1982 aangekondigd, bevat deze regeling een verdeelsleutel voor de reserve van 31%. De voorwaarden inzake de kiesdrempel die de politieke groeperingen moeten hebben overschreden om bij de verdeling in aanmerking te komen, zijn die welke reeds in het besluit van 1982 waren vermeld. De regeling van 1983 voegt hieraan toe, dat de politieke groeperingen die van de 1%-clausule gebruik wensen te maken, uiterlijk 40 dagen vóór de verkiezingen bij de secretaris-generaal van het Europees Parlement een verklaring moeten indienen waaruit blijkt dat een lijstverbinding is aangegaan. Voorts bevat de regeling een aantal bepalingen inzake de beschikbaarstelling van de middelen. Voor de partijen, lijstverbindingen of partijencombinaties die in het Europees Parlement zijn vertegenwoordigd, worden de middelen ter beschikking van de fracties en de niet-ingeschrevenen gesteld vanaf de eerste vergadering na de verkiezingen. Voor de partijen, lijstverbindingen of partijencombinaties die niet zijn vertegenwoordigd, is het volgende bepaald:

- „— de verzoeken om vergoeding moeten binnen 90 dagen na de bekendmaking van de verkiezingsuitslag in de Lid-Staat in kwestie tezamen met alle noodzakelijke documenten bij het secretariaat-generaal van het Europese Parlement worden ingediend;
- de periode tijdens welke de kosten kunnen worden beschouwd als uitgaven in verband met de verkiezingen van 1984 gaat in per 1 januari 1983 en eindigt 40 dagen na de datum van de verkiezingen van 1984;
- de verzoeken dienen vergezeld te gaan... van accountantsverklaringen waaruit blijkt dat de uitgaven daadwerkelijk bestemd waren voor de verkiezingen van het Europese Parlement...;
- op de uitgaven van de niet in het Europese Parlement vertegenwoordigde groeperingen zijn dezelfde criteria van toepassing als op die van de fracties.”

12 Tot staving van zijn beroep voert verzoeker zeven middelen aan:

- 1) onbevoegdheid;
- 2) schending van de Verdragen en in het bijzonder van artikel 138 EEG-Verdrag en de artikelen 7, lid 2, en 13 van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen;
- 3) schending van het algemene beginsel van de gelijkheid van alle burgers voor de kieswet;

- 4) schending van de artikelen 85 e.v. EEG-Verdrag;
- 5) schending van de Franse constitutie, doordat het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de wet met voeten is getreden;
- 6) exceptie van onwettigheid en niet-toepasselijkheid wegens ongeldigheid van de stem van de Franse minister in de Raad van de Europese Gemeenschappen bij het besluit over de begrotingen, hetgeen leidt tot onwettigheid van het besluit van de Raad en van de latere handelingen van de begrotingsprocedure;
- 7) misbruik van bevoegdheid, doordat het Bureau van het Europees Parlement de kredieten van post 3708 heeft gebruikt om de herverkiezing van de in 1979 gekozen leden van het Parlement te verzekeren.

De ontvankelijkheid van het beroep

1. *De bekwaamheid van „Les Verts — Confédération écologiste — Parti écologiste” om in rechte op te treden*

- 13 Na afloop van de schriftelijke procedure bleek dat verzoeker, „Les Verts — Parti écologiste”, en een andere vereniging genaamd „Les Verts — Confédération écologiste”, bij protocol van 29 maart 1984 hadden besloten tot ontbinding en fusie ten einde te komen tot oprichting van een nieuwe vereniging onder de naam „Les Verts — Confédération écologiste — Parti écologiste”. Deze is op 20 juni 1984 aangemeld bij het hoofdcommissariaat van politie te Parijs (JORF van 8. 11. 1984, blz. 10241, door welke bekendmaking de bekendmakingen verschenen in het JORF van 25. 7. 1984, nr. 172, blz. 6604 en 6608, werden geannuleerd en vervangen). Het is deze nieuwe vereniging die in de Europese verkiezingen van juni 1984 is uitgekomen met de lijst „Les Verts — Europe Écologie”, nadat zij op 28 april 1984 de in artikel 4 van de regeling van 1983 bedoelde verklaring inzake het aangaan van een lijstverbinding had ingediend. Het is ook deze vereniging die bij brief van 23 juli 1984 bij het secretariaat-generaal van het Europees Parlement een verzoek om vergoeding krachtens genoemde regeling heeft ingediend. Op dit verzoek is haar een bedrag van 82 958 Ecu uitgekeerd, berekend door toepassing van een financieringscoëfficiënt van 0,1206596 op de 680 080 behaalde stemmen.
- 14 Gelet op deze nieuwe ontwikkelingen, stelt het Europees Parlement vooreerst, dat verzoeker, „Les Verts — Parti écologiste”, door zijn ontbinding niet meer bekwaam is om in de onderhavige procedure in rechte op te treden, en dat de regel dat een rechtspersoon blijft voortbestaan voor zover dit noodzakelijk is voor de

vereffening van haar vermogen, niet opgaat voor de onderhavige rechtsvordering, daar deze aan de nieuwe vereniging is overgedragen. Het Europees Parlement betwist niet, dat de nieuwe vereniging „Les Verts — Confédération écologiste — Parti écologiste” de door verzoeker ingeleide procedure zou kunnen overnemen, doch deze overneming zou binnen een door het Hof vastgestelde termijn moeten plaatsvinden en duidelijk moeten uitgaan van de statutair bevoegde organen van de nieuwe vereniging. Aangezien niet aan deze laatste voorwaarde zou zijn voldaan, concludeert het Europees Parlement tot afwijzing van het verzoekschrift.

- 15 In de eerste plaats moet worden opgemerkt, dat blijkens het protocol van 29 maart 1984 de ontbinding van beide verenigingen, dus ook die van verzoeker, heeft plaatsgevonden onder voorbehoud van hun fusie met het oog op de oprichting van een nieuwe vereniging. Ontbinding, fusie en oprichting van de nieuwe vereniging hebben dus plaatsgevonden bij een en dezelfde handeling, zodat er zowel in de tijd als rechtens continuïteit bestaat tussen verzoeker en de nieuwe vereniging en deze laatste draagster is geworden van de rechten en verplichtingen van de eerste.
- 16 In de tweede plaats vermeldt het fusieprotocol met zoveel woorden, dat de aangespannen gerechtelijke procedures, en met name die welke bij het Hof aanhangig zijn gemaakt, op dezelfde voet en onder dezelfde voorwaarden zullen worden voortgezet („se continueront dans les mêmes termes [et] selon les mêmes modalités”).
- 17 In de derde plaats heeft het Europees Parlement zelf ter terechtzitting melding gemaakt van een besluit van 16 en 17 februari 1985 van de nationale interregionale raad van de nieuwe vereniging. Luidens dit besluit, dat door de raadsman van de nieuwe vereniging ter terechtzitting is voorgelezen, heeft de nationale interregionale raad van deze vereniging, het orgaan dat statutair bevoegd is in rechte op te treden, in verband met de dilatoire houding van het Europees Parlement uitdrukkelijk besloten het door de vereniging „Les Verts — Parti écologiste” aanhangig gemaakte geding over te nemen.
- 18 Onder deze omstandigheden lijkt het geen twijfel, dat de nieuwe vereniging het beroep, dat is ingesteld door een van de verenigingen waaruit zij is voortgekomen, en dat uitdrukkelijk aan haar is overgedragen, wenst te handhaven en voort te zetten, zodat de contraire conclusies van het Europees Parlement op dit punt moeten worden verworpen.

- 19 Hoewel het Europees Parlement geen exceptie van niet-ontvankelijkheid heeft voorgedragen verband houdend met de voorwaarden van artikel 173 EEG-Verdrag, dient het Hof ambtshalve te toetsen of aan deze voorwaarden is voldaan. In casu lijkt het noodzakelijk om uitdrukkelijk te beslissen op de volgende punten: is het Hof bevoegd kennis te nemen van een krachtens artikel 173 EEG-Verdrag ingesteld beroep tot nietigverklaring van een handeling van het Europees Parlement; zijn het besluit van 1982 en de regeling van 1983 te beschouwen als handelingen die voor derden rechtsgevolgen in het leven roepen; wordt verzoeker door deze handelingen rechtstreeks en individueel geraakt in de zin van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag.

2. De bevoegdheid van het Hof om kennis te nemen van een krachtens artikel 173 EEG-Verdrag ingesteld beroep tot nietigverklaring van een handeling van het Europees Parlement

- 20 Om te beginnen zij opgemerkt, dat het besluit van 1982 en de regeling van 1983 zijn vastgesteld door organen van het Europees Parlement en derhalve zijn te beschouwen als handelingen van het Europees Parlement zelf.
- 21 Verzoeker is van mening dat, gelet op artikel 164 EEG-Verdrag, de wettigheids-toetsing van handelingen van de instellingen, die bij artikel 173 van het Verdrag aan het Hof is opgedragen, niet beperkt mag blijven tot handelingen van de Raad en van de Commissie, omdat er anders sprake zou zijn van rechtswegering.
- 22 Ook het Europees Parlement meent dat het Hof, uit hoofde van zijn algemene taak als hoeder van het recht zoals omschreven in artikel 164 EEG-Verdrag, ook de wettigheid kan toetsen van andere handelingen dan die van de Raad en de Commissie. De opsomming van potentiële verweerders in artikel 173 EEG-Verdrag is zijns inziens niet uitputtend. Het Parlement betwist niet, dat het ter zake van de begroting en van vraagstukken in verband met de organisatie van de rechtstreekse verkiezingen, op welke gebieden het door herziening van de Verdragen ruimere bevoegdheden heeft gekregen en zelfs rechtens bindende besluiten kan nemen, aan het rechterlijk toezicht van het Hof kan worden onderworpen. Bij de toekenning van kredieten voor de medefinanciering van de voorlichtingscampagne ter gelegenheid van de tweede rechtstreekse verkiezingen oefent het Europees Parlement zijn rechten rechtstreeks uit. Het wil zijn handelingen ter zake dan ook niet aan rechterlijke toetsing onttrekken. Wel meent het, dat een ruime uitlegging van artikel 173 EEG-Verdrag in die zin, dat een beroep tot nietigverklaring van

zijn handelingen mogelijk is, ertoe moet leiden dat het ook zelf de bevoegdheid krijgt om een dergelijk beroep in te stellen tegen handelingen van de Raad en de Commissie.

- 23 In dit verband dient allereerst te worden beklemtoond dat de Europese Economische Gemeenschap een rechtsgemeenschap is in die zin, dat noch haar Lid-Staten noch haar instellingen ontkomen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met het constitutionele handvest waarop de Gemeenschap is gegrond, namelijk het Verdrag. In het bijzonder bij de artikelen 173 en 184 enerzijds en artikel 177 anderzijds heeft het Verdrag een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven geroepen, waarbij het Hof het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen is opgedragen. Natuurlijke en rechtspersonen worden op deze wijze beschermd tegen de toepassing te hunnen aanzien van handelingen van algemene strekking, waartegen zij wegens de bijzondere ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag niet rechtstreeks voor het Hof kunnen opkomen. Wanneer de gemeenschapsinstellingen met de administratieve uitvoering van deze handelingen zijn belast, kunnen natuurlijke en rechtspersonen rechtstreeks beroep bij het Hof instellen tegen uitvoeringsbesluiten die tot hen zijn gericht of hen rechtstreeks en individueel raken, en kunnen zij tot staving van dit beroep de onwettigheid van de algemene basishandeling inroepen. Berust de uitvoering bij de nationale instanties, dan kunnen zij de ongeldigheid van de handelingen van algemene strekking inroepen voor de nationale rechter en deze verzoeken om door middel van prejudiciële vragen een uitspraak van het Hof uit te lokken.
- 24 Anders dan artikel 177 EEG-Verdrag, dat spreekt van handelingen van de instellingen in het algemeen, vermeldt artikel 173 enkel de handelingen van de Raad en van de Commissie. In het stelsel van het Verdrag dient echter, gelijk het Hof reeds overwoog in zijn arrest van 31 maart 1971 (zaak 22/70, Commissie/Raad (AETR), Jurispr. 1971, blz. 263), rechtstreeks beroep open te staan tegen „alle door de instellingen getroffen bepalingen die beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen.” Het Europees Parlement wordt niet uitdrukkelijk genoemd bij de instellingen wier handelingen vatbaar zijn voor beroep, omdat het EEG-Verdrag in zijn oorspronkelijke versie het enkel raadgevende en controlerende bevoegdheden verleende en niet de bevoegdheid om handelingen met rechtsgevolgen jegens derden vast te stellen. Uit artikel 38 EGKS-Verdrag blijkt echter dat daar waar het Parle-

ment van meet af aan de bevoegdheid had om verbindende bepalingen vast te stellen, bij voorbeeld ingevolge artikel 95, vierde alinea, laatste volzin, van dat Verdrag, zijn handelingen niet principieel aan een beroep tot nietigverklaring zijn onttrokken.

25 Terwijl in het EGKS-Verdrag het beroep tot nietigverklaring van handelingen van de instellingen in twee verschillende bepalingen is geregeld, is dit in het EEG-Verdrag in één artikel gebeurd, namelijk in artikel 173 EEG-Verdrag, dat dus een algemeen karakter heeft. Een uitlegging van artikel 173 EEG-Verdrag, die de handelingen van het Europees Parlement uitsluit van de voor beroep vatbare handelingen, zou leiden tot een resultaat dat zowel in strijd is met de geest van het Verdrag, zoals tot uitdrukking komend in artikel 164, als met het stelsel ervan. Het Parlement zou dan immers in de sfeer van het EEG-Verdrag handelingen kunnen verrichten die inbreuk maken op de bevoegdheden van de Lid-Staten of van de andere instellingen of waarmee het zijn eigen bevoegdheden overschrijdt, zonder dat het mogelijk was ze aan het toezicht van het Hof te onderwerpen. Mitsdien moet worden geoordeeld, dat beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld tegen handelingen van het Europees Parlement, die beogen rechtsgevolgen jegens derden teweeg te brengen.

26 Thans moet worden onderzocht, of het besluit van 1982 en de regeling van 1983 het karakter hebben van bepalingen die beogen rechtsgevolgen jegens derden teweeg te brengen.

3. Zijn het besluit van 1982 en de regeling van 1983 te beschouwen als handelingen die voor derden rechtsgevolgen in het leven roepen ?

27 De bestreden handelingen betreffen beide de verdeling van kredieten die in de begroting van het Europees Parlement zijn opgenomen met het oog op de voorbereiding van de Europese verkiezingen van 1984. Zij hebben betrekking op de toewijzing van deze kredieten aan derden ter zake van uitgaven in verband met activiteiten buiten het Europees Parlement. In verband daarmee regelen zij de rechten en verplichtingen zowel van de politieke groeperingen die reeds in het Europees Parlement van 1979 vertegenwoordigd waren, als van die welke aan de verkiezingen van 1984 zouden deelnemen. Zij bepalen het gedeelte van de kredieten dat aan elk hunner toekomt naargelang van het in 1979 behaalde aantal zetels, respectievelijk het in 1984 verkregen aantal stemmen. Daardoor beogen deze handelingen dus voor derden rechtsgevolgen in het leven te roepen, hetgeen ze vatbaar maakt voor beroep op grond van artikel 173 EEG-Verdrag.

28 Het argument dat het bij artikel 206 bis EEG-Verdrag aan de Rekenkamer opgedragen toezicht in de weg staat aan toetsing door het Hof van Justitie, moet worden verworpen. De Rekenkamer kan de wettigheid van een uitgave immers enkel toetsen aan de begroting en aan de handeling van afgeleid recht waaruit die uitgave voortvloeit (gewoonlijk basishandeling genoemd). Haar toezicht verschilt dus in elk geval duidelijk van dat van het Hof van Justitie, dat juist betrekking heeft op de wettigheid van die basishandeling. De in casu bestreden handelingen staan in feite op één lijn met een basishandeling, doordat zij de uitgave in beginsel regelen en de modaliteiten ervan bepalen.

4. *Wordt verzoeker door de bestreden handelingen rechtstreeks en individueel geraakt in de zin van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag ?*

29 Verzoeker wijst erop, dat hij rechtspersoonlijkheid bezit en dat de bestreden besluiten, die ertoe leiden dat steun wordt verleend aan rivaliserende politieke groeperingen, hem zeer zeker rechtstreeks en individueel raken.

30 Het Europees Parlement is van oordeel, dat het beroep bij de huidige stand van 's Hof's rechtspraak inzake deze voorwaarde niet ontvankelijk is. Het vraagt zich echter af, of een ruime uitlegging van de eerste alinea van artikel 173 geen invloed zou moeten hebben op die van de tweede alinea van dit artikel. In dit verband wijst het erop, dat verzoeker niet een willekeurige derde is, maar als politieke partij een tussenpositie inneemt tussen geprivilegieerde verzoekers en gewone particulieren. Zijns inziens dient op gemeenschapsniveau rekening te worden gehouden met de speciale functie van politieke partijen. Gezien hun bijzondere status zou het gerechtvaardigd zijn, hun het recht toe te kennen om op grond van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag beroep in te stellen tegen handelingen waarbij wordt vastgesteld onder welke voorwaarden en tot welk bedrag zij ter gelegenheid van rechtstreekse verkiezingen middelen ontvangen van het Europees Parlement teneinde aan deze instelling meer bekendheid te geven. In zijn verweerschrift concludeert het Europees Parlement hieruit, dat de politieke partijen door de regeling van 1983 rechtstreeks en individueel worden geraakt.

31 Allereerst moet worden opgemerkt dat de bestreden handelingen verzoeker rechtstreeks raken. Zij vormen immers een volledige regeling, die op zich volstaat en geen enkele uitvoeringsbepaling behoeft, daar de berekening van het deel van de kredieten dat aan elk van de betrokken politieke groeperingen moet worden toegekend, een automatisme is, dat geen ruimte laat voor enige beoordelingsvrijheid.

- 32 Rest de vraag of verzoeker door de bestreden handeling individueel wordt geraakt.
- 33 Op dit punt dient het onderzoek zich toe te spitsen op het besluit van 1982. Hierin immers is het beginsel aanvaard, dat de kredieten van post 3708 aan de politieke groeperingen zullen worden toegekend, waarna wordt bepaald, welk deel van deze kredieten naar de fracties en de niet-ingeschreven leden van het in 1979 gekozen Parlement gaat (69%), en welk deel verdeeld zal worden onder alle, al dan niet in het in 1979 gekozen Parlement vertegenwoordigde, politieke groeperingen die aan de verkiezingen van 1984 zullen deelnemen (31%); ten slotte wordt vastgesteld, hoe de genoemde 69% tussen de fracties en de niet-ingeschrevenen zal worden verdeeld. In de regeling van 1983 wordt het besluit van 1982 enkel bevestigd en aangevuld met de omschrijving van de verdeelsleutel voor de reserve van 31%. Deze regeling is derhalve te beschouwen als deel uitmakend van het besluit van 1982.
- 34 Het besluit van 1982 raakt alle politieke groeperingen, al worden zij ook verschillend behandeld naargelang zij in het in 1979 gekozen Parlement vertegenwoordigd waren of niet.
- 35 Het onderhavige beroep betreft een situatie waarmee het Hof nog niet eerder is geconfronteerd. Doordat bepaalde politieke groeperingen vertegenwoordigers hadden in de instelling, waren zij betrokken bij de vaststelling van een besluit dat zowel betrekking heeft op hun eigen behandeling als op die van niet vertegenwoordigde rivaliserende groeperingen. Onder deze omstandigheden kan men, waar het gaat om de verdeling van openbare middelen met het oog op de voorbereiding van verkiezingen en om een beweerde ongelijkheid bij die verdeling, zich niet op het standpunt stellen dat enkel de vertegenwoordigde groeperingen, die op het moment van vaststelling van de bestreden handeling uiteraard identificeerbaar waren, individueel geraakt zijn.
- 36 Een dergelijke uitlegging zou immers leiden tot een ongelijke rechtsbescherming voor groeperingen die tijdens dezelfde verkiezingen elkaars mededingers waren. De niet-vertegenwoordigde groeperingen zouden zich voor het begin van de verkiezingscampagne niet tegen de litigieuze verdeling van de kredieten kunnen verzetten, want zij zouden de onwettigheid van de basishandeling slechts kunnen inroepen tot staving van een beroep tegen de individuele beschikkingen waarbij hun de uitkering van een hoger dan het voorziene bedrag werd geweigerd. Zij zouden

aldus vóór de verkiezingen geen beroep tot nietigverklaring bij het Hof kunnen instellen en evenmin van het Hof een beschikking op grond van artikel 185 EEG-Verdrag kunnen verkrijgen, waarbij de tenuitvoerlegging van de gewraakte basis-handeling werd opgeschort.

- 37 Onder deze omstandigheden moet verzoeker, die op het moment van vaststelling van het besluit van 1982 al bestond en in een positie verkeerde om kandidaten voor de verkiezingen van 1984 te stellen, worden geacht individueel door de bestreden handelingen te zijn geraakt.
- 38 Gelet op het voorafgaande, moet worden geconcludeerd dat het beroep ontvanke-lijk is.

Ten gronde

- 39 In zijn eerste drie middelen kwalificeert verzoeker het door het Europees Parle-ment ontwikkelde stelsel als een regeling voor de vergoeding van de kosten van de verkiezingscampagne.
- 40 In het eerste middel stelt hij, dat het Verdrag geen rechtsgrond biedt voor de vaststelling van een dergelijk stelsel. Met het tweede middel beoogt hij te doen vaststellen, dat deze materie in elk geval valt onder het in artikel 138, lid 2, EEG-Verdrag gebezigde begrip eenvormige verkiezingsprocedure en uit dien hoofde in-gevolge artikel 7, lid 2, van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegen-woordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezin-gen, tot de bevoegdheid van de nationale wetgevers blijft behoren.
- 41 In het derde middel ten slotte klaagt verzoeker erover, dat het beginsel van gelijke kansen voor de politieke groeperingen is geschonden, doordat die welke reeds in het in 1979 gekozen Parlement vertegenwoordigd waren, tweemaal meedelen in de kredieten van post 3708: eerst bij de verdeling van de 69% die bestemd zijn voor de fracties en de niet-ingeschreven leden van het in 1979 gekozen Parlement, en vervolgens bij de verdeling van de reserve van 31%. Zij zouden aldus aanzienlijk worden bevoordeeld boven de groeperingen die nog geen vertegenwoordigers had-den in het in 1979 gekozen Parlement.
- 42 Het Europees Parlement behandelt in zijn antwoord de eerste twee middelen teza-men. Het meent op een tegenstrijdigheid tussen de twee middelen te moeten wij-zen: de materie behoort tot de bevoegdheid van de Gemeenschap of zij doet dat niet, maar verzoeker kan niet tegelijkertijd beide zienswijzen verdedigen. Het Eu-

ropees Parlement beklemt met name, dat het niet gaat om een regeling voor de vergoeding van de kosten van de verkiezingscampagne, maar, zoals duidelijk blijkt uit de toelichting op post 3708 en uit het uitvoeringsbesluit, om een bijdrage in de kosten van een voorlichtingscampagne om het Parlement ter gelegenheid van de verkiezingen grotere bekendheid te geven bij de kiezers. De deelneming van het Europees Parlement aan een dergelijke voorlichtingscampagne is een uitvloeisel van zijn bevoegdheid — door het Hof erkend in het arrest van 10 februari 1983 (zaak 230/81, Luxemburg/Parlement, Jurispr. 1983, blz. 287) — om „passende maatregelen te nemen om zijn goede werking en het goede verloop van zijn procedures te verzekeren”. Aangezien het hier niet gaat om een vergoeding van de kosten van de verkiezingscampagne, zouden het eerste en het tweede middel geen doel treffen.

- 43 Het Europees Parlement concludeert voorts tot afwijzing van het derde middel, daar geen afbreuk zou zijn gedaan aan de gelijke kansen van de verschillende politieke groeperingen. De regeling beoogt een doeltreffende voorlichting over het Parlement mogelijk te maken. De politieke partijen die in het in 1979 gekozen Parlement vertegenwoordigd waren, hadden reeds blijk gegeven van inspanningen ten gunste van de Europese integratie. Door hun grotere omvang waren zij meer representatief en in staat een grotere hoeveelheid informatie te verspreiden. De toekenning van grotere bedragen voor hun voorlichtingscampagne was dan ook gerechtvaardigd. De verdeling van de kredieten in 69% voor de voorfinanciering van de voorlichtingscampagne en 31% voor de financiering achteraf van alle politieke groeperingen die aan de verkiezingen hadden deelgenomen, was een beslissing die binnen de politieke beoordelingsvrijheid van het Parlement valt. Ter terechtzitting heeft het Europees Parlement hierbij nog aangetekend, dat het Bureau en het Bureau in uitgebreide samenstelling besloten hebben tot een verdeling van de kredieten volgens een verdeelsleutel die op natuurlijke wijze rekening houdt met het belang van de verschillende groeperingen in hun rol van verbreiders van de politieke-integratiedachte in de publieke opinie in de Lid-Statens.
- 44 Om te beginnen zij hier nogmaals bevestigd dat het Europees Parlement, naar reeds volgt uit het arrest van 10 februari 1983 (reeds aangehaald), krachtens zijn interne organisatiebevoegdheid gerechtigd is, passende maatregelen te nemen om zijn goede werking en het goede verloop van zijn procedures te verzekeren. Daarbij moet echter worden gepreciseerd, dat het hier bedoelde financieringsstelsel niet onder deze interne organisatiebevoegdheid valt, indien zou blijken dat het zich in niets onderscheidt van een stelsel van forfaitaire vergoeding van de kosten van een verkiezingscampagne.
- 45 Om de gegrondheid van de eerste drie middelen te kunnen beoordelen, moet dus in de eerste plaats worden vastgesteld, wat de ware aard is van het financieringsstelsel dat bij de bestreden handelingen is ingevoerd.

- 46 Daarbij valt vooreerst op te merken, dat de bestreden handelingen op zijn minst niet vrij zijn van dubbelzinnigheid. Het besluit van 1982 geeft eenvoudig aan, dat het betrekking heeft op de verdeling van de kredieten van post 3708, terwijl in de interne nota waarin het wordt samengevat, onverbloemd sprake is van financiering van de verkiezingscampagne. De regeling van 1983 preciseert niet, of de uitgaven waarvan zij de vergoeding regelt, gediend moeten hebben voor voorlichting over het Europees Parlement zelf of voor voorlichting over de standpunten van de politieke groeperingen in het verleden en voor de toekomst.
- 47 De regels van 1982 voor de besteding van de middelen bepaalden weliswaar dat de toegekende gelden enkel mochten worden gebruikt in verband met de voorlichtingscampagne voor de verkiezingen van 1984, en om dit inderdaad te bereiken, specificerden zij de soorten kosten die ermee gedekt konden worden, wezen zij de personen aan die aansprakelijk waren voor de juiste besteding van de middelen, schreven zij voor dat een aparte boekhouding moest worden gevoerd, uitgesplitst naar de aard van de uitgaven, en verlangden zij dat over de besteding van de middelen verslag zou worden gedaan. Het Europees Parlement wilde hiermee verzekeren, dat de middelen die ter beschikking van de politieke groeperingen werden gesteld, voornamelijk zouden worden gebruikt ter dekking van de kosten van bijeenkomsten en publikaties (brochures, krantebijvoegsels, affiches).
- 48 Niettemin moet worden beklemtoond dat deze bepalingen onvoldoende zijn om de onduidelijkheid omtrent de aard van de voorlichting weg te nemen. Evenmin immers als de bestreden handelingen bevatten de regels van 1982 voorwaarden die de toekenning van de middelen binden aan de aard van de verspreide informatie. Het Europees Parlement is van mening, dat de kandidaten, door verslag te doen van hun werkzaamheden, een bijdrage leverden aan de voorlichting over de wijze waarop het Parlement als instelling zijn taak vervult. Het is duidelijk dat in een dergelijke voorlichtingscampagne, door het Europees Parlement als contradictoir bestempeld, de voorlichting over de rol van het Europees Parlement en partijpropaganda onlosmakelijk verbonden zijn. Het Europees Parlement heeft ter terechtzitting overigens erkend, dat het voor zijn leden niet mogelijk was een grens te trekken tussen de eigenlijke verkiezingspropaganda en de voorlichting.
- 49 Ten slotte moet erop worden gewezen, dat de ter beschikking van de politieke groeperingen gestelde middelen tijdens de verkiezingscampagne konden worden besteed. Dit is zonder meer duidelijk voor de middelen uit de reserve van 31%, die verdeeld is onder de groeperingen die aan de verkiezingen van 1984 hebben deelgenomen. Voor vergoeding kwamen immers in aanmerking de kosten die in verband met de Europese verkiezingen van 1984 gedurende de periode van 1 januari

1983 tot 40 dagen na die verkiezingen waren gemaakt. Dit is echter niet minder het geval voor de 69% van de kredieten die jaarlijks verdeeld zijn over de fracties en de niet-ingeschreven leden van het in 1979 gekozen Parlement. Volgens de regels van 1982 immers mocht eenderde van het totale bedrag van deze kredieten (verminderd met de forfaitaire toelagen) pas na de verkiezingen van 1984 worden uitbetaald. Bovendien konden de middelen uit de massa van 69% worden gebruikt voor de vorming van reserves en voor het aangaan van betalingsverplichtingen tot uiterlijk 40 dagen vóór de verkiezingen, mits de betalingen niet meer dan 40 dagen na de verkiezingen zouden plaatsvinden.

- 50 Gelet op een en ander moet worden geoordeeld, dat het betrokken financieringsstelsel zich niet onderscheidt van een stelsel van vaste vergoedingen voor de aan een verkiezingscampagne verbonden kosten.
- 51 In de tweede plaats moet worden onderzocht of de bestreden handelingen niet zijn vastgesteld in strijd met artikel 7, lid 2, van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen van 20 september 1976.
- 52 Volgens deze bepaling gelden „tot de inwerkingtreding van een eenvormige verkiezingsprocedure en behoudens de overige bepalingen van deze akte... voor de verkiezingsprocedure in elke Lid-Staat de nationale bepalingen”.
- 53 Onder „verkiezingsprocedure” in de zin van deze bepaling vallen onder meer de regels die een regelmatig verloop van de verkiezingen en gelijke kansen voor de verschillende kandidaten tijdens de verkiezingscampagne beogen te waarborgen. Tot deze regels behoren ook de bepalingen van een regeling voor de vergoeding van de kosten van de verkiezingscampagne.
- 54 Onder de weinige punten die in de Akte van 1976 zijn geregeld, komt het probleem van de vergoeding van de kosten van de verkiezingscampagne niet voor. Hieruit volgt dat, bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht, de invoering van een stelsel voor de vergoeding van de kosten van de verkiezingscampagne en de bepaling van de wijze waarop die vergoeding zal plaatsvinden, nog tot de bevoegdheid van de Lid-Staten behoren.
- 55 Het middel dat door verzoeker is ontleend aan schending van artikel 7, lid 2, van de Akte van 1976, treft dus doel. Op de andere middelen behoeft derhalve niet te worden beslist.

Kosten

- 56 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen voor zover zulks is gevorderd. Verzoeker heeft niet geconcludeerd tot verwijzing van verweerder in de proceskosten. Hoewel verweerder in het ongelijk is gesteld, dienen bijgevolg beide partijen hun eigen kosten te dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende,

- 1) Verklaart nietig het besluit van het Bureau van het Europees Parlement van 12 oktober 1982 betreffende de verdeling van de kredieten van post 3708 van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, alsmede de regeling van het Bureau in uitgebreide samenstelling van 29 oktober 1983 voor de besteding van de kredieten voor de vergoeding van de uitgaven van de fracties die deelnemen aan de verkiezingen van 1984.
- 2) Verstaat dat elk der partijen haar eigen kosten zal dragen.

Koopmans	Everling	Bahlmann	Joliet
Bosco	Due	Galmot	Kakouris
			O'Higgins

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 april 1986.

De griffier
P. Heim

De waarnemend president
T. Koopmans
kamerpresident