

DOMSTOLENS DOM
av den 23 april 1986*

Mål 294/83

Parti écologiste "Les Verts", ideell förening, Paris, företrädd av det särskilda ombudet Étienne Tête och advokaten Christian Lallement, Lyon, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokaten E. Wirion, 1, place du Théâtre,

sökande,

mot

Europaparlamentet, företrätt av juridiske rådgivaren F. Pasetti-Bombardella, juridiske rådgivaren Roland Bieber, avdelningsdirektören Johannes Schoo, professorn Jean-Paul Jacqué, juridiska och statsvetenskapliga fakulteten vid Strasbourgs universitet, och professorn Jürgen Schwarz, Hamburgs universitet, i egenskap av ombud, samt av advokaten Lyon-Caen, med delgivningsadress i Luxemburg vid Europaparlamentets säte, plateau du Kirchberg, boîte postale 1601,

svarande.

Målet avser ogiltigförklaring av två beslut av Europaparlamentets presidium, det ena av den 12 och 13 oktober 1982 och det andra av den 29 oktober 1983, om användningen av de anslag som tagits upp i budgetpost 3708.

DOMSTOLEN

sammansatt av avdelningsordföranden T. Koopmans, tf. ordförande, avdelningsordförandena U. Everling, K. Bahlmann, och R. Joliet samt domarna G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris och T. F. O'Higgins,

generaladvokat: G. F. Mancini,
justitiesekreterare: D. Louterman,

* Rättegångsspråk: franska.

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 4 december 1985,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

- 1 Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 28 december 1983 har "Les Verts - Parti écologiste", en ideell förening med säte i Paris vars bildande anmäldes till polisprefekturen den 3 mars 1980, i enlighet med artikel 173 andra stycket i EEG-fördraget väckt en talan om ogiltigförklaring av dels Europaparlamentets presidiums beslut av den 12 oktober 1982 om fördelningen av de anslag som tagits upp i punkt 3708 i Europeiska gemenskapernas allmänna budget, dels Europaparlamentets utvidgade presidiums beslut av den 29 oktober 1983 om antagande av föreskrifter för användningen av anslag för ersättning av utgifter för de politiska grupperingar som deltog i 1984 års Europaval.
- 2 Punkt 3708 togs upp i Europeiska gemenskapernas allmänna budget för budgetåren 1982, 1983 och 1984 i avsnittet om Europaparlamentet under avdelning 3 om utgifter på grund av särskilda uppgifter som institutionen utför (EGT 1982, L 31, s. 114, EGT 1983, L 19, s. 112 och EGT 1984, L 12, s. 132, franska versioner; vid översättningen fanns inga svenska versioner att tillgå). Vid denna punkt föreskrivs ett bidrag till förberedelserna för nästa Europaval. Anmärkningarna till denna punkt är identiska i budgetarna för 1982 och 1983. Det anges där att "detta anslag skall användas för att bidra till finansieringen av förberedelserna för information om det andra direktvalet 1984" och att "Europaparlamentets presidium skall fastställa närmare bestämmelser för dessa utgifter". Enligt anmärkningarna i budgeten för 1984 skall detta bidrag till finansieringen ske "i enlighet med presidiets beslut av den 12 oktober 1982". Totalt avsattes 43 miljoner ecu till denna punkt.
- 3 Den 12 oktober 1982 antog presidiet, som består av parlamentets ordförande och tolv vice ordförande, på förslag av ordförandena för de politiska grupperna, ett beslut om fördelningen av de anslag som tagits upp i punkt 3708 (nedan kallat 1982 års beslut). Vid detta sammanträde var ordförandena för de politiska grupperna och företrädare för de grupplösa ledamöterna närvarande. En av de politiska grupperna, nämligen gruppen för teknisk

samordning, motsatte sig principen om att medel skulle tilldelas de politiska grupperna för valkampanjen.

- 4 I detta beslut, som inte offentliggjordes, föreskrevs att de anslag som togs upp i punkt 3708 i Europaparlamentets budget skulle fördelas varje år mellan de politiska grupperna, de grupplösa ledamöterna och en reservfond för 1984. Fördelningen skulle ske på följande sätt: a) var och en av de sju grupperna skulle få ett schablonbidrag på 1 % av de totala anslagen; b) varje grupp skulle dessutom för var och en av sina medlemmar få 1/434 av de totala anslagen efter avdrag för schablonbidragen; c) var och en av de grupplösa ledamöterna skulle också få 1/434 av de totala anslagen efter avdrag för schablonbidragen; d) summan av bidragen till de politiska grupperna och de grupplösa ledamöterna enligt reglerna i b) och c) fick inte överstiga 62 % av de totala anslag som tagits upp i punkt 3708; e) varje år skulle ett belopp motsvarande 31 % av de totala anslag som tagits upp i punkt 3708 avsättas till en reservfond. Denna reservfond skulle fördelas i förhållande till antalet erhållna röster mellan alla de politiska grupperingar som vid 1984 års val fick antingen mer än 5 % av de giltiga rösterna i den medlemsstat där den ifrågavarande grupperingen ställde upp kandidater eller mer än 1 % av de giltiga rösterna i minst tre medlemsstater där grupperingen ställde upp kandidater (nedan kallad 1 %-klausulen). Slutligen tillkännagavs det att närmare bestämmelser om fördelningen av denna reserv skulle fastställas senare.
- 5 Den 12 oktober 1982 antog Europaparlamentets presidium, som sammanträdde i samma sammansättning, ytterligare bestämmelser om de politiska gruppernas användning av de ekonomiska medel som var avsedda för informationskampanjen före 1984 års Europaval (nedan kallade 1982 års regler om användningen av anslagen). Dessa bestämmelser, som inte har offentliggjorts, står i överensstämmelse med de rekommendationer som hade framlagts av en arbetsgrupp, som bestod av ordförandena för de politiska grupperna och som leddes av Europaparlamentets ordförande.
- 6 För användningen av medlen gällde följande regler. De anslag som ställdes till de politiska gruppernas förfogande fick endast användas till att finansiera verksamhet som hade ett direkt samband med förberedelsen och genomförandet av informationskampanjen inför 1984 års val. Administrativa utgifter (bl.a. löner till tillfälliga medarbetare, kostnader för hyra av lokaler och kontorsutrustning, telekommunikationskostnader) fick inte uppgå till mer än 25 % av det anslag som tilldelats. Inköp av fast egendom eller

kontorsinventarier var förbjuden. Grupperna skulle sätta in de medel som tilldelats dem på ett konto som hade öppnats särskilt för detta ändamål.

- 7 Ordförandena för de politiska grupperna skulle ansvara för att medlen användes för ändamål som var förenliga med de antagna bestämmelserna. I sista hand skulle användningen av medel motiveras inför de övriga kontrollorgan som var ansvariga för granskningen av Europaparlamentets medel.
- 8 Med avseende på redovisningen skulle det enligt dessa bestämmelser föras räkenskaper som var helt skilda från dem som redovisade de inkomster och utgifter som hänförde sig till de politiska gruppernas övriga verksamhet. Dessa grupper skulle upprätta redovisningssystem som uppfyllde vissa specificerade krav. Enligt dessa system skulle åtskillnad göras mellan tre typer av utgifter (administrativa utgifter, möteskostnader samt utgifter för publikationer och annonsering) och dessa skulle i sin tur indelas efter projekt. Varje år, från och med tidpunkten för den första överföringen av anslag till grupperna, skulle dessa lägga fram en rapport över hur medlen använts (betalningar, åtaganden, reserver) under den räkenskapsperioden. Denna rapport skulle överlämnas till Europaparlamentets ordförande och till ordföranden i budgetkontrollutskottet.
- 9 Under rubriken "återbetalning av icke använda anslag" fastställdes att de anslag som ställdes till förfogande fick senast 40 dagar före valdagen användas för att göra betalningsåtaganden på villkor att betalningen ägde rum senast 40 dagar efter valdagen. Alla de anslag vars användning inte uppfyllde dessa båda kriterier skulle återbetalas till Europaparlamentet inom tre månader efter valdagen. I förekommande fall fick Europaparlamentet driva in de belopp som tillkom parlamentet genom att göra ett mot beloppen svarande avdrag från de anslag som skulle utbetalas enligt punkt 3706 (annan politisk verksamhet).
- 10 Den 29 oktober 1983 antog det utvidgade presidiet, som består av presidiet och ordförandena för de politiska grupperna, "föreskrifter för användningen av anslag för ersättning av utgifter för de politiska grupperingar som deltog i 1984 års val" (EGT C 293, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), nedan kallade 1983 års föreskrifter.
- 11 Genom dessa föreskrifter fastställdes i enlighet med 1982 års beslut fördelningsnyckeln för reserven på 31 %. Villkoren då det gällde det lägsta antalet röster som de politiska grupperingarna måste erhålla för att kunna få

del av anslagsfördelningen var desamma som de som redan hade angetts i 1982 års beslut. I 1983 års föreskrifter tillades att de politiska grupperingar som ville utnyttja 1 %-klausulen senast 40 dagar före valen skulle inge en förklaring till Europaparlamentets generalsekreterare om att de hade bildat ett valförbund. Föreskrifterna innehöll också olika bestämmelser om medlens utbetalning. Då det gällde partier, listor och förbund som var företrädare i Europaparlamentet skulle medlen ställas till förfogande för de politiska grupperna och de grupplösa ledamöterna från och med det första sammanträdet efter valen. För partier, listor och förbund som inte var företrädare i Europaparlamentet föreskrevs att

- ansökningar om ersättningar skulle inges till Europaparlamentets generalsekreterare inom 90 dagar efter offentliggörandet av valresultaten i den berörda medlemsstaten och åtföljas av bestyrkande handlingar,
- den period under vilken utgifter kunde anses som utgifter i samband med 1984 års val skulle börja den 1 januari 1983 och sluta 40 dagar efter valdagen,
- ansökningarna skulle åtföljas av revisorsuttalanden av vilka det framgick att utgifterna stod i sammanhang med valen till Europaparlamentet,
- de ovannämnda, på de politiska gruppernas utgifter tillämpliga kriterierna, även skulle tillämpas på utgifterna för de grupperingar som inte var företrädare i Europaparlamentet.

12 Sökandeföreningen har åberopat sju grunder till stöd för sin talan:

1. bristande behörighet,
2. åsidosättande av fördragen, särskilt artikel 138 i EEG-fördraget samt artikel 7.2 och artikel 13 i akten om allmänna direkta val av företrädare i församlingen,
3. åsidosättande av den allmänna principen om alla medborgares likhet inför vallagen,
4. åsidosättande av artikel 85 och följande artiklar i EEG-fördraget,

5. åsidosättande av den franska författningen genom att principen om medborgarnas likhet inför lagen har kränkts,
6. invändning om rättsstridighet och otillämplighet, eftersom den franska ministerns röst i Europeiska gemenskapernas råd vid budgetbesluten var rättsstridig, vilket medförde att rådets beslut och de efterföljande rättsakterna inom ramen för budgetförfarandet blev rättsstridiga,
7. maktmissbruk, eftersom Europaparlamentets presidium har använt de anslag som tas upp i punkt 3708 för att säkerställa omvalet av de ledamöter av Europaparlamentet som hade valts 1979.

Upptagande till sakprövning av talan

1. *Saklegitimation för Les Verts — Confédération écologiste — Parti écologiste*

13

Sedan det skriftliga förfarandet avslutats har det framkommit att sökandeföreningen "Les Verts - Parti écologiste" och en annan förening vid namn "Les Verts - Confédération écologiste" enligt ett protokoll av den 29 mars 1984 beslöt om sin upplösning och om att genom fusion bilda en ny förening vid namn "Les Verts - Confédération écologiste - Parti écologiste". Den nya föreningen anmälde sig den 20 juni 1984 till polisprefekturen i Paris (JORF av 8.11.1984, N.C., s. 10241; genom detta tillkännagivande ersattes och upphävdes tillkännagivandena i JORF av 25.7.1984, N.C. 172, s. 6604 och 6608). Den nya föreningen lade vid Europavalen i juni 1984 fram listan "Les Verts - Europe Écologie", efter att den 28 april 1984 ha gett in en sådan förklaring om valförbund som avses i artikel 4 i 1983 års föreskrifter. Denna förening ingav också, genom en skrivelse av den 23 juli 1984, till Europaparlamentets generalsekretariat en ansökan om ersättning enligt dessa föreskrifter. På grundval av denna ansökan utbetalades 82 958 ecu till sistnämnda förening. Detta belopp blev följden av att en finansieringskoefficient per röst som uppgick till 0,1206596 tillämpades på de 680 080 röster som erhållits.

14

Med hänsyn till dessa nya omständigheter har Europaparlamentet först gjort gällande att sökandeföreningen "Les Verts - Parti Écologiste" på grund av sin upplösning förlorat sin talerätt i förevarande mål. Principen om

bibehållandet av rättskapaciteten för likvidationsändamål kan inte tillämpas med avseende på den aktuella talan, eftersom denna överförs till den nya föreningen. Europaparlamentet har visserligen inte bestritt möjligheten för den nya föreningen "Les Verts – Confédération écologiste – Parti écologiste" att överta den talan som väckts av sökandeföreningen, men har dock gjort gällande att detta övertagande måste ske inom en av domstolen fastställd tidsfrist och klart och tydligt härröra från den nya föreningens enligt stadgarna behöriga organ. Europaparlamentet anser att det sistnämnda villkoret inte är uppfyllt och har därför yrkat att ansökan skall avvisas.

- 15 För det första skall det framhållas att det framgår av protokollet av den 29 mars 1984 att upplösningen av de båda föreningarna, inklusive upplösningen av sökandeföreningen, skedde med förbehåll för att de genom fusion skulle bilda en ny förening. Upplösning, fusion och bildande av den nya föreningen ägde alltså rum genom en och samma handling, så att det föreligger tidsmässig och rättslig kontinuitet mellan sökandeföreningen och den nya föreningen och så att den senare har blivit bärare av den förras rättigheter och skyldigheter.
- 16 För det andra anges det uttryckligen i fusionsprotokollet att inledda mål och särskilt de som inlets vid domstolen "skall fortsätta på samma villkor" och "på samma sätt".
- 17 För det tredje har Europaparlamentet under det muntliga förfarandet självt hänfört sig till ett beslut av den nya föreningens Conseil national interrégional, daterat den 16 och 17 februari 1985. Enligt ordalydelsen i detta beslut, som har lästs upp vid sammanträdet av den nya föreningens juridiska biträde, har sistnämnda förenings Conseil national interrégional, vilket är ett organ som enligt stadgarna är behörigt att föra talan vid domstol, med tanke på Europaparlamentets förhållningstaktik uttryckligen beslutat att överta den talan som väckts av föreningen "Les Verts – Parti écologiste".
- 18 Under dessa omständigheter kan det inte råda något tvivel om den nya föreningens vilja att vidmakthålla och fortsätta att föra den talan som har väckts av en av de föreningar från vilken den nya föreningen utgått och som uttryckligen har överförs till den nya föreningen. Europaparlamentets invändningar på denna punkt kan därför inte godtas.
- 19 Europaparlamentet har inte gjort gällande att talan inte kan tas upp till sakprövning på grund av att villkoren i artikel 173 i fördraget inte är uppfyllda. Det ankommer emellertid på domstolen att på eget initiativ pröva

om dessa villkor är uppfyllda. I föreliggande fall krävs ett uttryckligt ställningstagande i följande avseenden: om domstolen är behörig att pröva en talan om ogiltigförklaring som har väckts på grundval av artikel 173 i fördraget mot en rättsakt som antagits av Europaparlamentet samt om 1982 års beslut och 1983 års föreskrifter har karaktären av rättsakter som skall ha rättsverkan i förhållande till tredje man.

2. *Domstolens behörighet att pröva en talan om ogiltigförklaring som väckts på grundval av artikel 173 i fördraget mot en rättsakt som antagits av Europaparlamentet*

20 Inledningsvis skall det anmärkas att 1982 års beslut och 1983 års föreskrifter antogs av organ inom Europaparlamentet och följaktligen skall anses som rättsakter som antagits av Europaparlamentet självt.

21 Sökandeföreningen anser att med beaktande av artikel 164 i fördraget kan den kontroll av lagenligheten av institutionernas rättsakter som överlämnats till domstolen genom artikel 173 i fördraget inte vara begränsad till rådets och kommissionens rättsakter, eftersom det i annat fall skulle föreligga en rättsvägran.

22 Även enligt Europaparlamentets uppfattning kan domstolen i överensstämmelse med sin allmänna uppgift att vaka över lag och rätt, såsom denna uppgift definieras i artikel 164 i fördraget, granska lagenligheten av andra rättsakter än de som antas av rådet och kommissionen. Uppräkningen av möjliga svarande i artikel 173 i fördraget är enligt Europaparlamentets uppfattning inte uttömmande. Europaparlamentet bestrider inte att det inom sådana områden som budgeten och frågor som har samband med organisationen av direktval, där Europaparlamentet genom ändring av fördragen fått utökade befogenheter och där det självt kan anta rättsakter, kan underkastas den domstolskontroll som utövas av domstolen. När det gällde beviljandet av anslag för att bidra till finansieringen av informationskampanjen med anledning av det andra direktvalet, utövade Europaparlamentet direkt de rättigheter som tillkom parlamentet. Det vill därför inte att dess rättsakter på detta område skall undandras domstolskontroll. Europaparlamentet anser dock att en extensiv tolkning av artikel 173 i fördraget som tillåter talan om ogiltigförklaring mot parlamentets rättsakter, även måste leda till att Europaparlamentet tillerkänns rätt att väcka sådan talan mot rådets och kommissionens rättsakter.

- 23 I detta hänseende skall det först och främst understrykas att Europeiska ekonomiska gemenskapen är en rättslig gemenskap av sådant slag att varken medlemsstaterna eller gemenskapsinstitutionerna kan undgå kontroll av om deras rättsakter står i överensstämmelse med gemenskapens grundläggande konstitutionella urkund, dvs. fördraget. Särskilt genom artiklarna 173 och 184 å ena sidan och artikel 177 å den andra, har genom fördraget ett fullständigt system med talemöjligheter och förfaranden upprättats som är avsett att göra det möjligt för domstolen att granska lagenligheten av de rättsakter som antas av institutionerna. Fysiska och juridiska personer är således skyddade mot att det gentemot dem tillämpas rättsakter med allmän giltighet som de inte kan angripa direkt vid domstolen på grund av de särskilda villkor för upptagande till sakprövning som anges i artikel 173 andra stycket i fördraget. När det administrativa genomförandet av dessa rättsakter åligger gemenskapsinstitutionerna, kan fysiska och juridiska personer väcka talan direkt vid domstolen mot de rättsakter angående genomförandet som är riktade till dem eller som direkt och personligen berör dem och till stöd för sin talan åberopa att den grundläggande allmänna rättsakten är rättsstridig. När genomförandet åligger de nationella myndigheterna kan de berörda personerna vid de nationella domstolarna göra gällande att rättsakter med allmän giltighet är ogiltiga och förmå de nationella domstolarna att i detta avseende ställa frågor till EG-domstolen inom ramen för en begäran om förhandsavgörande.
- 24 Till skillnad mot artikel 177 i fördraget, som hänvisar till institutionernas rättsakter utan någon ytterligare precisering, anges visserligen i artikel 173 i fördraget endast rådets och kommissionens rättsakter. Enligt fördragets system är det dock möjligt att väcka talan direkt mot "alla sådana åtgärder vidtagna av institutionerna ... vilka är avsedda att ha rättsliga verkningar", såsom domstolen redan haft tillfälle att understryka i domen av den 31 mars 1971 (Kommissionen mot Rådet, 22/70, Rec. s. 263). Europaparlamentet finns inte uttryckligen omnämnt bland de institutioner vars rättsakter kan angripas, eftersom EEG-fördraget i sin ursprungliga version endast tilldelade parlamentet rådgivande befogenheter och befogenheter i fråga om politisk kontroll men inte någon befogenhet att anta rättsakter som skall ha rättsverkan i förhållande till tredje man. Artikel 38 i EKSG-fördraget visar att där parlamentet från början tilldelades en befogenhet att anta bindande föreskrifter, såsom var fallet enligt artikel 95 fjärde stycket sista meningen i sistnämnda fördrag, var dess rättsakter inte principiellt undantagna när det gällde talan om ogiltigförklaring.

25 Medan talan om ogiltigförklaring mot institutionernas rättsakter inom ramen för EKSG-fördraget är föremål för två skilda bestämmelser, regleras denna talan inom ramen för EEG-fördraget endast i artikel 173, som följaktligen får en allmän karaktär. En tolkning av artikel 173 i fördraget som skulle utesluta Europaparlamentets rättsakter från dem som kan angripas, skulle leda till ett resultat som står i strid med såväl fördragets anda, såsom denna har kommit till uttryck i artikel 164, som med dess system. De rättsakter som Europaparlamentet antar inom ramen för EEG-fördraget skulle nämligen, om det inte fanns möjlighet att hänskjuta dem till domstolens granskning, kunna inkräkta på medlemsstaternas eller de övriga institutionernas behörighet eller överskrida de gränser som har satts för Europaparlamentets behörighet. Följaktligen kan talan om ogiltigförklaring väckas mot rättsakter som antas av Europaparlamentet och som skall ha rättsverkan i förhållande till tredje man.

26 Härefter skall det prövas om 1982 års beslut och 1983 års föreskrifter har karaktären av bestämmelser som skall ha rättsverkan i förhållande till tredje man.

3. *Frågan om 1982 års beslut och 1983 års föreskrifter har karaktären av rättsakter som skall ha rättsverkan i förhållande till tredje man*

27 De två angripna rättsakterna rör båda fördelningen av de anslag som tagits upp i Europaparlamentets budget för förberedelse av 1984 års Europaval. De rör tilldelningen av anslagen till tredje man för utgifter i samband med en verksamhet som skall utövas utanför Europaparlamentet. I detta avseende reglerar rättsakterna rättigheter och skyldigheter för såväl de politiska grupperingar som redan var företrädda i 1979 års Europaparlament som de politiska grupperingar som deltog i 1984 års val. Rättsakterna fastställer vilken andel av anslagen som tillkommer var och en av dessa grupperingar, antingen i förhållande till antalet mandat som erhållits 1979 eller i förhållande till antalet röster som erhållits 1984. Dessa rättsakter skall följaktligen ha rättsverkan i förhållande till tredje man och kan därför bli föremål för en talan enligt artikel 173 i fördraget.

28 Invändningen om att den granskningsbefogenhet som lämnats revisionsrätten genom artikel 206a i fördraget skulle utesluta en granskning från domstolens sida kan inte godtas. Revisionsrätten får nämligen endast pröva lagenligheten av en utgift i förhållande till budgeten och till den sekundärrättsliga rättsakt

som ligger till grund för utgiften (vanligen kallad grundläggande rättsakt). Dess granskning skiljer sig således i vilket fall som helst från den granskning som utövas av domstolen och som rör lagenligheten av denna grundläggande rättsakt. De i förevarande fall angripna rättsakterna skall i själva verket jämföras med en sådan grundläggande rättsakt, eftersom de fastställer utgiften i princip och lämnar närmare föreskrifter om hur den skall verkställas.

4. *Frågan om de angripna rättsakterna direkt och personligen berör sökandeföreningen i den mening som avses i artikel 173 andra stycket i fördraget*

29 Sökandeföreningen har framhållit att den är en juridisk person och att de angripna besluten, som innebär att ett stöd beviljas konkurrerande politiska grupperingar, berör föreningen direkt och personligen.

30 Europaparlamentet anser att sökandeföreningens talan, med hänsyn till domstolens nuvarande rättspraxis angående detta villkor, inte kan prövas. Parlamentet har emellertid väckt frågan om inte en extensiv tolkning av artikel 173 första stycket i fördraget måste inverka på tolkningen av andra stycket i samma bestämmelse. Parlamentet har härvid framhållit att sökandeföreningen inte är en vanlig tredje man utan att den som politiskt parti intar en mellanställning mellan privilegierade sökande och renodlade enskilda personer. Enligt parlamentet måste på gemenskapsnivå hänsyn tas till de politiska partiernas speciella funktion. Enligt parlamentets mening motiverar deras särskilda status att de får rätt att föra talan enligt artikel 173 andra stycket i fördraget mot de rättsakter som fastställer under vilka villkor och upp till vilket belopp de med anledning av direktvalet skall få medel från Europaparlamentet för att göra detta känt. I sitt skriftliga svaromål har parlamentet därför kommit till den slutsatsen att de politiska partierna är personligen och direkt berörda av 1983 års föreskrifter.

31 Först skall det slås fast att de angripna rättsakterna direkt berör sökandeföreningen. De utgör nämligen en fullständig reglering som i sig är tillräcklig och som inte kräver några genomförandebestämmelser, eftersom beräkningen av den del av anslagen som skall tilldelas var och en av de berörda politiska grupperingarna är automatisk och inte lämnar något utrymme för skönsmässig bedömning.

- 32 Det återstår att pröva om sökandeföreningen är personligen berörd av de angripna rättsakterna.
- 33 I detta avseende skall prövningen koncentreras till 1982 års beslut. Genom detta beslut godkändes själva principen om beviljande till politiska grupperingar av anslag som tagits upp i punkt 3708. Vidare fastställdes i beslutet den del av dessa anslag som skulle gå till de politiska grupper som bildades inom den 1979 valda församlingen och till grupplösa ledamöter av denna församling(69 %) och den del av anslagen som skulle fördelas mellan alla politiska grupperingar, vare sig de var företrädade eller inte i den 1979 valda församlingen, som deltog i 1984 års val (31 %). Slutligen fördelades genom beslutet andelen på 69 % mellan de politiska grupperna och de grupplösa ledamöterna. Genom 1983 års föreskrifter begränsade man sig till att bekräfta 1982 års beslut och till att komplettera detta genom att fastställa fördelningsnyckeln för reserven på 31 %. Dessa föreskrifter måste därför betraktas som en integrerande del av det ursprungliga beslutet.
- 34 1982 års beslut berör alla politiska grupperingar, även om behandlingen av dem enligt beslutet varierar beroende på om de var företrädade eller inte i den 1979 valda församlingen.
- 35 Förevarande talan rör en situation som domstolen hittills inte haft att ta ställning till. Vissa politiska grupperingar har, på grund av att de redan hade företrädare i Europaparlamentet, medverkat vid tillkomsten av ett beslut som både gäller behandlingen av dem och behandlingen av konkurrerande grupperingar som inte var företrädade. Under dessa omständigheter samt eftersom det handlar om fördelningen av allmänna medel för förberedelse av val och det har gjorts gällande att fördelningen skett på olika sätt, kan inte endast de grupperingar som redan var företrädade i parlamentet och som därför var identifierbara då den angripna rättsakten antogs, anses personligen berörda.
- 36 En sådan tolkning skulle nämligen leda till att det skulle uppstå skillnader i fråga om domstolsskyddet mellan de konkurrerande grupperingarna vid ett och samma val. De grupperingar som inte var företrädade i Europaparlamentet skulle inte kunna förhindra den omtvistade fördelningen av anslagen före valkampanjens början, eftersom de endast skulle kunna åberopa det grundläggande beslutets rättsstridighet till stöd för en talan mot individuella beslut varigenom de vägras ersättning med högre belopp än de föreskrivna. Det skulle således inte vara möjligt för dem att väcka talan om ogiltigförklaring vid domstolen före valen och de skulle inte heller kunna utverka att

domstolen enligt artikel 185 i fördraget förordnade om uppskov med verkställigheten av det angripna grundläggande beslutet.

37 Under dessa omständigheter skall sökandeföreningen, som var bildad då 1982 års beslut antogs och som kunde ställa upp kandidater i 1984 års val, anses personligen berörd av de angripna rättsakterna.

38 Vid en samlad bedömning blir alltså slutsatsen att talan kan tas upp till sakprövning.

Saken

39 Inom ramen för sina tre första grunder har sökandeföreningen betecknat det av Europaparlamentet införda systemet som ett system för ersättning av valkampanjkostnader.

40 Med den första grunden har sökandeföreningen gjort gällande att det i fördraget inte finns någon rättslig grund för antagandet av ett sådant system. Syftet med den andra grunden är att det skall fastställas att denna fråga i vart fall innefattas i begreppet enhetlig valordning i den mening som avses i artikel 138.3 i fördraget och att frågan därmed fortfarande, i enlighet med artikel 7.2 i akten om allmänna direkta val av företrädare i församlingen, omfattas av de nationella lagstiftarnas behörighet.

41 Med den tredje grunden har sökandeföreningen slutligen påtalat att principen om de politiska grupperingarnas lika möjligheter har överträtts, eftersom de grupperingar som redan var företrädare i det 1979 valda parlament deltog två gånger i fördelningen av de anslag som tagits upp i punkt 3708. De sistnämnda grupperingarna deltog först i fördelningen av de 69 % som förbehållits de politiska grupperna och de grupplösa ledamöterna i den 1979 valda församlingen, och därutöver i fördelningen av reserven på 31 %. De hade därmed enligt sökandeföreningen avsevärda fördelar jämfört med de grupperingar som ännu inte hade några företrädare i den församling som valts 1979.

42 Europaparlamentet har bemött de första två grunderna sammantagna. Enligt Europaparlamentet finns det en motsägelse mellan dessa båda grunder: antingen omfattas inte frågan av gemenskapens behörighet eller också gör den det; sökandeföreningen kan dock inte samtidigt företräda båda

uppfattningarna. Europaparlamentet har framför allt understrukit att det inte är fråga om ett system för ersättning av valkampanjkostnader utan om deltagande i en informationskampanj för att vid tiden för valen göra parlamentet känt bland väljarna, såsom det klart och tydligt har fastställts såväl i anmärkningarna till punkt 3708 som i genomförandebestämmelserna. Europaparlamentets deltagande i en sådan informationskampanj följer av den behörighet som domstolen har tillerkänt parlamentet i domen av den 10 februari 1983 (Luxemburg mot Parlamentet, mål 230/81, Rec. s. 255 och 287) då det gäller för parlamentet att bestämma sin interna organisation och att vidta "lämpliga åtgärder för att säkerställa sin goda funktion och genomförandet av sina förfaranden". Eftersom det inte är fråga om ersättning för valkampanjkostnader kan inte de två första grunderna godtas.

43 Enligt parlamentet kan inte heller den tredje grunden godtas, eftersom de olika politiska grupperingarnas lika möjligheter inte har påverkats. Syftet med bestämmelserna är att möjliggöra effektiv spridning av information om parlamentet. De politiska partier som var företrädare i den församling som valts 1979 har redan visat att de har verkat till förmån för den europeiska integrationen. Eftersom de är större grupperingar är de mer representativa och i stånd att sprida mer information. Det är följaktligen motiverat att tilldela dem högre belopp för deras informationskampanj. Fördelningen mellan 69 % av anslagen för finansieringen i förväg av informationskampanjen och 31 % för efterföljande kostnadsersättning till alla politiska grupperingar som har deltagit i valen, är ett beslut som faller inom utrymmet för Europaparlamentets politiska skönsrättsliga bedömning. Vid den muntliga förhandlingen har Europaparlamentet ytterligare understrukit att presidiet och det utvidgade presidiet beslöt att fördela anslagen enligt en fördelningsnyckel som naturligt tog hänsyn till de olika grupperingarnas betydelse för spridningen av idén om politisk integration hos den allmänna opinionen i medlemsstaterna.

44 Såsom redan fastställts i den ovannämnda domen av den 10 februari 1983 har Europaparlamentet, på grund av den interna organisationsbehörighet som tillerkänts parlamentet genom fördragen, rätt att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa sin goda funktion och genomförandet av sina förfaranden. Det skall dock understrykas att det införda finansieringssystemet inte omfattas av denna interna organisationsbehörighet, om det skulle visa sig att finansieringssystemet inte kan åtskiljas från ett system för schablonersättning av valkampanjkostnader.

- 45 För att domstolen skall kunna ta ställning till de tre första grunderna måste domstolen därför för det första fastställa den verkliga karaktären hos det finansieringssystem som införts genom de angripna rättsakterna.
- 46 I detta hänseende skall det först anmärkas att de angripna rättsakterna är i varje fall oklara. I 1982 års beslut anges det endast att beslutet rör fördelningen av de anslag som tagits upp i punkt 3708, medan det i den interna promemoria där beslutet sammanfattas utan omsvep talas om finansiering av valkampanjen. I 1983 års föreskrifter anges det inte om de utgifter som enligt dessa föreskrifter skall ersättas, måste ha använts till information om själva Europaparlamentet eller till information om de ståndpunkter som de politiska grupperingarna har intagit eller avser att inta i framtiden.
- 47 I 1982 års regler om användningen av medlen föreskrevs visserligen att tilldelade medel endast fick användas i samband med informationskampanjen inför 1984 års val. För att säkerställa detta fastställdes det i dessa regler vilken typ av utgifter som kunde täckas, vilka personer som skulle ansvara för en riktig användning av medlen, att bokföringen skulle föras separat och vara uppdelad efter utgifternas karaktär samt att rapporter skulle framläggas angående medlens användning. Därmed ville Europaparlamentet säkerställa att de medel som ställdes till de politiska gruppernas förfogande i huvudsak användes för att täcka kostnader för möten och publikationer (broschyrer, bilagor i pressen, affischer).
- 48 Det skall emellertid understrykas att dessa regler inte är tillräckliga för att undanröja oklarheten i fråga den lämnade informationens karaktär. Lika litet som i de angripna rättsakterna angavs nämligen i 1982 års regler något villkor som gjorde tilldelningen av medel beroende av karaktären på den information som spreds. Europaparlamentet anser att kandidaterna genom att redogöra för sin verksamhet bidrog till informationen om hur parlamentet som institution hade fullgjort sin uppgift. Det är uppenbart att under en informationskampanj av denna typ, som enligt Europaparlamentet tillåter framförandet av olika uppfattningar, information om parlamentets roll och partipropaganda är oskiljbara. Europaparlamentet har för övrigt under den muntliga förhandlingen medgett att det inte var möjligt för dess ledamöter att skilja mellan rena valkampanjuttalanden och uttalanden av informationskaraktär.
- 49 Slutligen skall det framhållas att de medel som ställdes till de politiska grupperingarnas förfogande kunde användas under valkampanjen. Detta är först och främst tydligt i fråga om medlen från reserven på 31 %, som

fördelades mellan de grupperingar som deltagit i 1984 års val. De utgifter som kunde ersättas var nämligen de som hade gjorts med avseende på 1984 års Europaval under tiden fr.o.m. den 1 januari 1983 t.o.m. 40 dagar efter valen. Men detsamma gäller även de 69 % av anslagen som varje år fördelades mellan de politiska grupperna och de grupplösa ledamöterna i den församling som valdes 1979. Det framgår nämligen av de ovannämnda reglerna från 1982 att en tredjedel av det samlade beloppet av dessa anslag (efter avdrag för schablonbeloppen) skulle utbetalas först efter 1984 års val. Dessutom fick medlen ur andelen på 69 % användas för att bilda reserver och för att täcka betalningsåtaganden fram till senast 40 dagar före valen, förutsatt att betalningarna inte ägde rum senare än 40 dagar efter tidpunkten för valen.

50 Under dessa omständigheter kan det införda finansieringssystemet inte särskiljas från ett system för schablonersättning av valkampanjkostnader.

51 För det andra skall det prövas om de angripna rättsakterna har antagits i strid med artikel 7.2 i akten av den 20 september 1976 om allmänna direkta val av företrädare i församlingen.

52 Denna bestämmelse har följande lydelse: "Tills dess att en enhetlig valordning träder i kraft och om inte annat följer av de övriga bestämmelserna i denna akt, skall valförfarandet regleras av varje medlemsstats nationella föreskrifter."

53 Begreppet valförfarande i den mening som avses i denna bestämmelse innefattar bland annat de regler som har till syfte att säkerställa att valen genomförs på rätt sätt och att de olika kandidaterna har lika möjligheter under valkampanjen. Till denna grupp av regler hör också sådana varigenom det införs ett system för ersättning av valkampanjkostnader.

55 Den av sökandeföreningen införda grunden att artikel 7.2 i 1976 års akt har åsidosatts, skall således godtas. Följaktligen saknas anledning att ta ställning till de övriga grunderna.

Rättegångskostnader

56 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökanden har inte

yrkat att svaranden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Följaktligen skall vardera parten bära sin kostnad, trots att svaranden har tappat målet.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

- 1) Europaparlamentets presidiums beslut av den 12 oktober 1982 om fördelningen av de anslag som tagits upp i punkt 3708 i Europeiska gemenskapernas allmänna budget och de av det utvidgade presidiet den 29 oktober 1983 antagna föreskrifterna om användningen av anslagen för ersättning av utgifter för de politiska grupperingar som deltog i 1984 års val, förklaras ogiltiga.
- 2) Vardera parten skall bära sina rättegångskostnader.

Koopmans

Everling

Bahlmann

Joliet

Bosco

Due

Galmot

Kakouris

O'Higgins

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 april 1986.

P. Heim
Justitiesekreterare

T. Koopmans
Avdelningsordförande
tf. ordförande