

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. Sagsøgte frifindes.
2. Hver part bærer sine omkostninger.

Mertens de Wilmars	Pescatore	O'Keeffe	Everling
Mackenzie Stuart	Bosco	Due	Bahlmann
			Galmot

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. februar 1983.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. F. MANCINI FREMSAT DEN 7. DECEMBER 1982 ¹

Høje Domstol.

1. Den sag, som her er forelagt Domstolen, drejer sig i det væsentlige om to problemer, som begge er af stor betydning ud fra et forfatningsretligt synspunkt: det skal således først og

fremmest fastslås, hvilken retlig kontrol Domstolen — i direkte søgsmål — har kompetence til at udøve med Parlamentets handlinger; det skal dernæst fastslås, om og i hvilken udstrækning det tilkommer Parlamentet af træffe afgørelse om sit eget hjemsted, når henses til

¹ — Oversat fra italiensk.

de aftaler, medlemsstaterne tidligere har afsluttet på dette område. Domstolen har tidligere — men kun ud fra en snæver og speciel synsvinkel — behandlet spørgsmålet om den retlige kontrol med Parlamentets retsakter, jfr. Domstolens nylig afsagte dom i sagen Lord Bruce of Donington mod Aspden. Jeg mener imidlertid, at det er første gang Domstolen direkte er blevet anmodet om at træffe afgørelse i en sådan sag. Der findes derimod ingen præcedens vedrørende aftalerne om Parlamentets hjemsted.

Jeg skal herefter kort sammenfatte sagens faktiske omstændigheder.

Europa-Parlamentet vedtog den 7. juli 1981 beslutning om hjemstedet for Det europæiske Fællesskabs institutioner, særlig for Europa-Parlamentet. I afventning af at der fastlægges et enkelt arbejdssted for Parlamentet, fastsattes ved beslutningen en række foranstaltninger; nærmere bestemt blev det vedtaget,

- a) at afholde Parlamentets plenarmøder i Strasbourg,
- b) normalt at afholde de forskellige udvalgs og politiske gruppers møder i Bruxelles, og
- c) at gøre det muligt for Parlamentets sekretariat og tekniske tjeneste at opfylde de krav, som afholdelsen af plenarmøder og udvalgs- og gruppemøder stiller.

Storhertugdømmet Luxembourg har ved stævning indgivet til Domstolens justits-

kontor den 7. august 1981 nedlagt påstand om annullation af beslutningen på grund af inkompetence og væsentlige formmangler. Parlamentet har principalt nedlagt påstand om sagens afvisning af en række grunde, subsidiært frifindelse.

2. Jeg vil i mit forslag til afgørelse først gennemgå de mange formalitetsindsigelser, sagsøgte har gjort gældende. Disse indsigelser rejser næsten altid komplicerede retsspørgsmål. Jeg vil dernæst gennemgå realiteten, dvs. spørgsmålet om berettigelsen af de to søgsmålsgrunde om inkompetence og væsentlige formmangler, som sagsøgeren har gjort gældende. Jeg vil herved først og fremmest i tid og indhold søge at rekonstruere de forskellige aftaler, som er indgået mellem medlemsstaterne om Parlamentets placering.

3. Jeg vil indledningsvis gennemgå formaliteten.

Den sagsøgte institution har nedlagt påstand om sagens afvisning af forskellige grunde, som jeg for overskuelighedens skyld vil inddelle i tre grupper. Den første gruppe af indsigelser omhandler sagsøgerens forhold, den anden gruppe vedrører den anfægtede retsakts særlige beskaffenhed, mens den tredje gruppe hviler på en afgrænsning af de af Parlamentets retsakter, der kan anfægtes gennem et direkte søgsmål; denne afgrænsning er støttet på EKSF-traktatens artikel 38.

Jeg vil tage stilling til formaliteten på grundlag af denne inddeling og således først gennemgå indsigelserne om storhertugdømmet Luxembourg's søgsmålskom-

petence. Den første af disse indsigelser tager udgangspunkt i den omstændighed, at det ifølge de tre traktater er medlemsstaternes regeringer, som har beføjelse til at fastlægge hjemstedet for institutionerne. EKSF-traktatens artikel 77 bestemmer, at »hjemstedet for Fællesskabernes institutioner fastlægges ved overenskomst mellem medlemsstaternes regeringer«. Tilsvarende bestemmer EØF-traktatens artikel 216 og Euratom-traktatens artikel 189 — med samme ordlyd — at »hjemstedet for Fællesskabets institutioner fastlægges ved overenskomst mellem medlemsstaternes regeringer«. Ifølge Parlamentet indebærer disse bestemmelser, at medlemsstaterne har pligt til at tage de nødvendige skridt til at indgå en sådan aftale. Når en medlemsstat, selv om den har mulighed for at løse problemet om Parlamentets hjemsted gennem forhandlinger og aftaler, søger at løse dette ad retlig vej, må sagen derfor afvises. Det drejer sig om en særlig form for præklusion, der indtræder i kraft af sagsøgerens stilling og handlemåde. Den retlige hjemmel for denne præklusion er »estoppel«-reglen, som gælder i folkeretten og i den internationale privatret, og som inden for fællesskabsretten genfindes i EØF-traktatens artikel 5.

Jeg mener ikke, at denne indsigelse er holdbar. »Estoppel«-reglen er et særligt begreb inden for »common law«, og reglens funktion er at hindre borgerne i at foretage bestemte handlinger, når disse er i strid med et resultat, som de pågældende borgere selv har været med til at tilvejebringe. I folkeretten gøres dette princip eller lignende principper gældende for at afskære en stat fra at påberåbe sig rettigheder som følge af manglende gennemførelse af en aftale, når staten — selv om den har haft

mulighed herfor — ikke har gjort alt, hvad der er i dens magt for at gennemføre denne (jfr. Den mellemfolkelige Domstols dom af 20. 2. 1969, Forbundsrepublikken Tyskland mod Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland mod Nederlandene, Sml. 1969, s. 26, præmis 30).

»Estoppel«-reglen, hvis nærmere indhold i folkeretten ikke ligger ganske fast, kan imidlertid ikke overføres til EF-retten og finder derfor ikke anvendelse i nærværende sag.

Det skal først og fremmest bemærkes, at Fællesskabet er bygget op omkring en række organer, herunder en domstol til at afgøre sager mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem disse og institutionerne. Det er derfor rimeligt, hvis de pågældende borgere inden for en retsorden med sådanne særlige kendetagen går domstolsvejen for at beskytte deres retsstilling. Det kan ikke anses som stridende mod hensynet til almindelig redelighed at søge en retlig afgørelse, når et af de afgørende træk ved Fællesskabets retsorden netop er, at der findes en institution, der har til opgave at afgøre retsvister. Der er støtte for denne opfattelse i Domstolens praksis. Jeg skal herved henvise til dom af 31. marts 1971 i sag 22/70, Kommissionen mod Rådet (Sml. 1971, s. 263). Denne sag angik bl.a. spørgsmålet, om Kommissionen havde fortabt sin søgsmålskompetence, »da den selv [var] ansvarlig for den omtvistede situation, fordi den ikke i rette tid traf de nødvendige foranstaltninger til sikring af fællesskabskompe-

tencen ved at forelægge Rådet relevante forslag» (jfr. dommens præmis 62). Domstolen udtalte, at da de spørgsmål, som var forelagt Domstolen, vedrørte »Fællesskabets institutionelle struktur, [kunne] afgørelsen af formalitetsspørgsmålet ikke afhænge af tidligere undladelser eller fejl fra den sagsøgende parts side« (jfr. præmis 63).

højest indebærer en pligt til redeligt at søge en aftale tilvejebragt.

Jeg mener heller ikke, at der er støtte for »estoppel«-reglen i EØF-traktatens artikel 5. Denne bestemmelse fastsætter blot følgende af relevans for nærværende sag: »Medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af ... [traktaten] ... de letter Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver«. I nærværende sag er medlemsstaterne ikke nået til en endelig aftale om Parlamentets hjemsted. Dette indebærer imidlertid ikke nogen tilsidesættelse af forpligtelser, som er pålagt medlemsstaterne ifølge *traktaten*, af den enkle grund, at der ikke består en sådan forpligtelse. Artikel 77 i EKSF-traktaten, artikel 216 i EØF-traktaten og artikel 189 i Euratom-traktaten forpligter ikke medlemsstaterne til at træffe aftale om institutionernes hjemsted, idet bestemmelserne udelukkende forbeholder medlemsstaterne adgangen hertil. Blot må medlemsstaterne passivitet eller fejlagtige udøvelse af deres beføjelser på dette område naturligvis ikke lamme institutionerne. Dette følger af bestemmelsernes ordlyd og af den omstændighed, at »pacta de contrahendo« efter den herskende opfattelse i folkeretten

Noget sådant er f.eks. tilfældet i EØF-traktatens artikel 220, som bestemmer følgende: »Medlemsstaterne indleder i det omfang, det er nødvendigt, indbyrdes forhandlinger for til fordel for deres borgere at sikre: — beskyttelse af personer såvel som nydelse af rettigheder og beskyttelse af disse på de betingelser, som de enkelte stater indrømmer egne statsborgere; — afskaffelse af dobbeltbeskatning ...; — gensidig anerkendelse af selskaber ...; — forenkling af formaliteter vedrørende gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og voldgiftskendelser«. Det bemærkes, at denne bestemmelse til fremhævelse af medlemsstaternes forpligtelse til at forhandle benytter et ordvalg (»indleder ... forhandlinger«), som er langt mere præcist end i artikel 77 i EKSF-traktaten, artikel 216 i EØF-traktaten og artikel 189 i Euratom-traktaten (»hjemstedet ... fastlægges ved overenskomst ...«). Videre angiver artikel 220 — i det mindste i store linjer — indholdet af de fremtidige aftaler. Når traktatens bestemmelser om institutionernes hjemsted således ikke engang klart forpligter medlemsstaterne til at forhandle herom, mener jeg ikke, at det i nærværende sag kan gøres gældende, at medlemsstaterne på dette punkt har overtrådt traktatens artikel 5, eller at medlemsstaternes passivitet har bragt institutionernes funktion i fare. Det står således fast, at medlemsstaterne gentagne gange har behandlet spørgsmålet om Parlamentets hjemsted og i denne forbindelse indgået aftaler, hvis indhold og bindende karakter jeg vil behandle under gennemgangen af sagens realitet.

Ydermere forpligter artikel 5 medlemsstaterne til at *lette* Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver. Heller ikke i denne forbindelse kan jeg imidlertid se, hvorledes det skulle kunne lægges til grund, at medlemsstaterne har undladt at opfylde deres forpligtelser, blot fordi de ikke har indgået en endelig aftale om Parlamentets hjemsted. De indgåede aftaler viser — til trods for deres begrænsninger — at medlemsstaterne har opfyldt deres forpligtelser på dette område.

ternes suverænitet, hvordan kan man så frakende den enkelte medlemsstat individuel søgsmålskompetence, når det gælder beskyttelsen af egne prærogativer? Heller ikke den omstændighed, at valget af hjemsted kræver overenskomst mellem samtlige medlemsstater, giver grundlag for noget andet resultat; en ting er således rammerne for udøvelsen af denne eksklusive kompetence — hvorved der kræves overenskomst — noget andet er de enkelte medlemsstaters mulighed for enkeltvis at indbringe krænkelse af den medlemsstaternes forbeholdte ret for Domstolen.

4. Også de anden indsigelse vedrører sagsøgerens forhold, men støttes imidlertid på en anden opfattelse. Ifølge denne indsigelse kan medlemsstaterne ikke enkeltvis anfægte EF-retsakter, som er i strid med deres ret til ifølge traktaterne at fastlægge hjemstedet for institutionerne. Det tillkommer nemlig medlemsstaterne i fællesskab at anfægte retsakter med et sådant indhold, således at denne mulighed kun kan benyttes i fællesskab. I nærværende sag er storhertugdømmet Luxembourg imidlertid enesagsøger. Som følge heraf må sagen afvises på grund af manglende søgsmålskompetence.

De to forskellige planer, som der her er tale om, må ikke sammenblandes, idet man ellers vil nå et urimeligt resultat. En enkelt medlemsstat ville nemlig i så fald ved at undlade at give sin tilslutning kunne forhindre de øvrige medlemsstater i via Domstolen at sikre deres særlige interesse i, at spørgsmålet om institutionernes hjemsted ikke afgøres uden om dem. Derfor må hver enkelt medlemsstat på dette område have en væsentlig interesse, som følger af de allerede nævnte enslydende bestemmelser i de tre traktater, hvorfor de utvivlsomt har søgsmålskompetence i sager om beskyttelse af denne interesse.

Jeg er ikke enig i denne opfattelse. Som allerede anført er medlemsstaterne — ifølge enslydende bestemmelser i de tre traktater — beføjet til at fastlægge hjemstedet for institutionerne. Disse bestemmelser er karakteristiske i den forstand, at kompetencen på dette særlige område — som er af forfatningsretlig betydning, idet det vedrører institutionernes funktion — udtrykkeligt er unddraget Fællesskabets institutioner og underlagt medlemsstaternes suverænitet. Når dette område således er underlagt medlemssta-

I nærværende sag gør Storhertugdømmet ikke alene gældende, at Parlamentets beslutning er ugyldig som følge af inkompetence, idet beslutningen er i strid med traktatens bestemmelser, hvorefter medlemsstaterne fastlægger institutionernes hjemsted. Storhertugdømmet Luxembourg har desuden gjort gældende, at denne beslutning indholdsmæssigt er i strid med de tidligere

indgåede aftaler mellem medlemsstaterne om Parlamentets foreløbige arbejdssteder. Som det tydeligt vil fremgå af det følgende, angår sagens realitet i det væsentlige spørgsmålet, om Parlamentets beslutning er truffet inden for rammerne af medlemsstaternes tidligere indgåede aftaler om hjemstedet, uden at der ved beslutningen ændres heri, i hvilket tilfælde der må være tale om en beslutning om Parlamentets interne organisation, eller om beslutningen går videre og er i strid med aftalerne, hvorfor den må anses for ugyldig som følge af inkompetence. De tidligere indgåede aftaler om Parlamentets hjemsted vedrører navnlig Luxembourg. Lad mig blot nævne »Afgørelse truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer vedrørende den foreløbige placering af visse af Fællesskabernes institutioner og tjenester« af 8. april 1965. Som anført i den eneste betragtning til afgørelsen, blev afgørelsen truffet netop »med henblik på at løse visse særlige problemer for storkertugdommet Luxembourg«, hvorfor det i artikel 4 i afgørelsen bestemmes: »Det europæiske Parlaments generalsekretariat og dets tjenester er fortsat placeret i Luxembourg«. Disse omstændigheder indebærer, at Luxembourg's interesse i at få prøvet Parlamentets beslutning er af særlig karakter og således ikke kan sammenlignes med de øvrige medlemsstats interesse.

Parlamentet har anfægtet denne opfattelse. Parlamentet anfører således, at medlemsstaterne ikke enkeltvis har selvstændig interesse i at få fastlagt hjemstedet ved overenskomst mellem regeringerne, men at de har en fælles og udelelig interesse. Heraf følger, at de

ikke enkeltvis kan påberåbe sig denne interesse under en sag for Domstolen. Jeg har tidligere afvist den opfattelse, at medlemsstaterne har en fælles interesse. Hvis det alligevel antages at være tilfældet, er det ikke ensbetydende med, at den enkelte medlemsstat hermed er udelukket fra at gå til Domstolen for at beskytte sine rettigheder. Det følger således af et generelt princip, at personer, som i fællesskab har en bestemt rettighed, også har individuel søgsmålskompetence. Som eksempler herpå inden for privatretten kan jeg nævne de regler, som gælder for solidarisk hæftelse og sameje. Videre svarer princippet til grundsætningen om, at retten til at få en sag prøvet for domstolene under alle omstændigheder skal betrygges. Hvis det således lægges til grund, at en sag, som den her omhandlede, kun kan indbringes for Domstolen, når samtlige indehavere af den krænkede ret er enige herom, vil den reelle mulighed for rettidigt at få indbragt sagen være ringe — hvis overhovedet mulig.

5. Parlamentet har ud fra samme synspunkt gjort en tredje indsigelse gældende. Parlamentet anfører således, at hvis det antages, at en medlemsstat alene kan indbringe en sag for Domstolen, selv om denne stat ikke alene er indehaver af den ret, som gøres gældende, er det med henblik på sagens afgørelse nødvendigt, at de øvrige indehavere af den samme ret inddrages i sagen. Der vil således være tale om et tilfælde af nødvendigt procesfællesskab som følge af karakteren af det omtvistede forhold. Ifølge Parlamentet indeholder Domstolens procesreglement imidlertid ikke regler om indtræden ved

rettens bestemmelse, men kun om frivillig intervention, og det tilmed — som det senere skal ses — under visse betingelser. Der er således ikke hjemmel til nødvendigt procesfællesskab. Som følge af denne mangel skal Domstolen hver gang en sag indebærer nødvendigt procesfællesskab, og de af sagen berørte personer ikke alle er parter i sagen, afsige frifindelsesdom. Konsekvensen heraf er klar i nærværende sag: storher-tugdømmet Luxembourg har ingen søgsmålskompetence.

Efter min mening er denne opfattelse ikke mere overbevisende end de tidligere fremførte, hvilket ikke alene skyldes, at der heri fejlagtigt gås ud fra, at de enkelte medlemsstater ikke på dette område har selvstændig søgsmålsinteresse. Således har denne opfattelse et andet — og mere specifikt — svagt punkt: man kan ikke på grundlag af reglerne om intervention drage de af Parlamentet som konsekvente og rimelige betegnede slutninger.

Jeg bemærker herved indledningsvis, at der kun kan være tale om nødvendigt procesfællesskab, hvis to betingelser er opfyldt, nemlig når flere personer er berørt af sagen, og når den afsagte dom over én eller flere af disse personer må gå ud på frifindelse. Der kan ikke i nærværende sag være tvivl om, at dommen, hvis Domstolen giver storher-tugdømmet Luxembourg medhold, er en »egentlig« realitetsafgørelse. En sådan dom vil lamme Parlamentets handlefrihed og herved beskytte den sagsøgende medlemsstats interesser. Jeg mener derfor, at det er forkert at tale om nødvendigt procesfællesskab i nærværende sag. Som følge heraf er det uden

betydning at afgøre, om procesreglerne i fællesskabsretten indeholder bestemmelser om indtræden efter rettens bestemmelse. Jeg kan i denne forbindelse blot henvise til Domstolens dom af 10. december 1969 (sag 12/69, Wonnerth mod Kommissionen, Sml. 1969, s. 167; org.ref. Recueil 1969, s. 577), hvori Domstolen statuerede, at »der ikke i procesreglementet« er fastsat regler om en sådan indtræden.

Retsstillingen for personer, som er medindehavere af en bestemt ret, men som ikke er medsagsøgere i en sag vedrørende denne ret, er derimod beskyttet i forhold til den procedure, som indledes ved sagens anlæggelse, gennem reglerne om frivillig intervention og tredjemandsindsigelse. Jeg skal i denne forbindelse bemærke, at sagens anlæg ifølge de gældende procesregler offentliggøres gennem en meddelelse i De Europæiske Fællesskabers Tidende »med angivelse af datoen for stævningens indførelse i registeret, parternes navn og bopæl, søgsmålets genstand og stævningens påstande samt af de påberåbte søgsmålsgrunde og væsentligste argumenter« (jfr. procesreglementets artikel 16, stk. 6). Alle interesserede personer får således gennem meddelelse af sagens væsentligste omstændigheder mulighed for at tage stilling til, om de vil intervenere i sagen.

Parlamentet gør i denne forbindelse gældende, at procesreglerne udelukkende tillader intervention til støtte for en af parterne, mens de øvrige medlemsstater i nærværende sag måske kunne have interesse i at intervenere til støtte for en anden opfattelse end sagsøgerens, uden at der nødvendigvis var tale om interven-

tion til støtte for den sagsøgte institution. På denne baggrund er den beskyttelse, procesreglerne yder de personer, som har interesse i en bestemt ret, men som imidlertid kun er gjort gældende af én af disse personer, forholdsvis svag. Hvis sagsøgeren og de øvrige rettighedsindehavere derfor er uenige, har de ikke andre muligheder end at nedlægge tredjemandsindsigelse. Denne rekonstruktion af reglerne om intervention kan foretages på grundlag af bestemmelserne herom i de tre protokoller vedrørende statuten for Domstolen. Artikel 34, stk. 2, i EKSF-statuten bestemmer følgende: »Påstande, der fremsættes i en begæring om intervention, kan kun gå ud på tiltrædelse eller afvisning af en af parternes påstande«. Tilsvarende bestemmes i artikel 37, stk. 3, i EØF-protokollen og artikel 38, stk. 3, i Euratom-protokollen — i samme vendinger — følgende: »Påstande, der fremsættes i en begæring om intervention, kan kun gå ud på at understøtte en af parternes påstande«. Brugen af biordet »kun«, som går igen i alle tre bestemmelser, er efter min mening svær at komme udenom. Det kan derfor vanskeligt gøres gældende, at der kan ske anden form for intervention end intervention til støtte for en af parternes påstande.

Når det derfor gøres gældende, at beskyttelsen af de personer, som ikke selvstændigt kan intervenere, er skrøbelig og utilstrækkelig, er dette derfor ikke helt forkert. Men herfra og til at hævde, at rettighedshaverne enkeltvis ikke har nogen selvstændig søgsmålskompetence, er der et langt — og efter min mening for langt — skridt. I begge tilfælde er der en risiko for, at de pågældende personers retsbeskyttelse tilsidesættes. Af disse risici — den omstændighed, at retten kun kan gøres gældende ved

sagsanlæg i forening (dvs. sammen med alle de andre personer retten tilkommer), og den begrænsede mulighed for at intervenere i sagen, som imidlertid opvejes af muligheden for senere at nedlægge tredjemandsindsigelse — er den første efter min mening den alvorligste. Jeg finder det derfor rimeligt at lægge den fortolkning af reglerne til grund som bedst sikrer de pågældende borgeres rettigheder, eller om man vil mindst indskrænker disse. Selv om man derfor lægger Parlamentets opfattelse til grund, hvorefter den i nærværende sag omtvistede ret kun kan gøres gældende i forening og er udelelig, må resultatet blive, at hver enkelt medlemsstat har en selvstændig søgsmålskompetence. Tilbage bliver blot at konstatere, at de øvrige rettighedshavere kan intervenere til støtte for en af parterne eller eventuelt nedlægge tredjemandsindsigelse.

6. Parlamentet har også ud fra en anden synsvinkel anfægtet storhertugdømmet Luxembourg's søgsmålskompetence. Parlamentet gør således gældende, at Luxembourg ikke kan anlægge sag for at beskytte Parlamentets ansattes interesser, hvorfor sagen må afvises. Denne efter min mening temmelig besynderlige indsigelse tager udgangspunkt i den omstændighed, at sagsøgeren til støtte for sin påstand om annullation af Parlamentets beslutning bl.a. har gjort gældende, at denne beslutning er til skade for Parlamentets ansatte. Parlamentets opfattelse er klart uholdbar. Det står fast, at Luxembourg aldrig med sagsanlægget har ønsket at beskytte andre interesser end sine egne. Tværtimod har Luxembourg hele tiden erklæret, at søgsmålet bundet i ønsket om at hævde egne rettigheder, hvilket også klart fremgår af de betragtninger, som jeg har anført under behandlingen

af spørgsmålet om Luxembourg's søgsmålskompetence. Jeg skal derfor henvise til det dér anførte.

7. Jeg vil nu gå over til at behandle de formalitetsindsigelser, som er gjort gældende under henvisning til, at en EF-retsakt ikke kan anfægtes, medmindre den har en særlig beskaffenhed. Det drejer sig om de indsigelser, som støttes på beslutningens — ifølge Parlamentet — bekræftede karakter og det forhold, at den kun skulle få virkninger internt.

Den første indsigelse kan let sammenfattes. Parlamentet gør således gældende, at beslutningen af 7. juli 1981 blot gentager de beslutninger med hensyn til Parlamentets arbejdssteder, som blev truffet ved beslutning af 13. marts s.å. Ifølge Parlamentet medfører dette, at beslutningen ikke direkte kan anfægtes, fordi den kun er af bekræftende karakter, mens den tidligere beslutning af 13. marts ikke blev anfægtet i rette tid. Jeg skal i denne forbindelse erindre om, at begæringer om ophævelse af Parlamentets afgørelser skal fremsættes »inden for en frist af en måned efter offentliggørelsen af Forsamlingens afgørelse ...« (jfr. artikel 38, stk. 2, i EKSF-traktaten). Beslutningen af 13. marts 1981 blev offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende af 6. april 1981 (EFT C 77, s. 70), mens stævningen i nærværende sag først blev indgivet til Domstolens justitskontor den 7. august. Selv om stævningen derfor som følge af den velkendte regel »magis valeat quam pereat« måtte antages også at vedrøre den første af de to beslutninger, idet alene denne er en bebyrdende og derfor anfægtelig retsakt, er stævningen indgivet for sent, idet den først blev indgivet fire

måneder efter den pågældende retsakts offentliggørelse.

Jeg er ikke enig i denne opfattelse. Det er rigtigt, at bekræftende retsakter ifølge Domstolens praksis ikke direkte kan anfægtes (jfr. f.eks. dom af 22. 3. 1961 i de forenede sager 42 og 49/59, Sml. 1954-1964, s. 247). Beslutningen af 7. juli bekræfter imidlertid ikke kun beslutningen af 13. marts. Den 13. marts 1981 fastsatte Parlamentet efter forslag fra præsidiet mødekalender og mødested for mødeperioderne i hele 1981, nærmere bestemt for perioden 23. marts 1981 — 18. december 1981. Det blev herved vedtaget i denne periode at afholde ni mødeperioder i Strasbourg (fra den 23.-26. marts, fra den 6.-10. april, fra den 4.-8. maj, fra den 15.-19. juni, fra den 6.-10. juli, fra den 14.-18. september, fra den 12.-16. oktober, fra den 16.-20. november og fra den 14.-18. december). Det er indlysende, at denne beslutnings rækkevidde er begrænset, for så vidt den udelukkende drejer sig om tilrettelæggelsen af plenarforsamlingens arbejde i det pågældende år. Beslutningen indeholder således ingen generelle udtalelser med hensyn til Parlamentets fremtidige arbejdsvilkår. Beslutningen indeholder ingen bestemmelser — ej heller for 1981 — om de forskellige udvalg og politiske grupperes mødesteder. Endelig indeholder beslutningen ingen bestemmelser med hensyn til sekretariatets og den tekniske tjenestes virksomhed.

Den senere beslutning af 7. juli har større betydning. Som bekendt har Parlamentet heri vedtaget at holde sine plenarmøder i Strasbourg uden tidsmæssige begrænsninger og uden at henvise til en mødekalender for en bestemt periode. Videre har Parlamentet i denne beslutning truffet to afgørelser om forhold, som ikke er omhandlet i den forud-

gående beslutning, idet det blev bestemt generelt at afholde de forskellige udvalgs og politiske gruppers møder i Bruxelles og nærmere at behandle arbejdsområdet for Parlamentets sekretariat og tekniske tjeneste. Det må derfor klart afvises, at de to beslutningers indhold — det være sig blot delvis — er sammenfaldende. Der kan derfor heller ikke være tale om præklusion.

Der er støtte herfor i Domstolens praksis. Domstolen har således i ovennævnte dom af 31. marts 1971 i sag 22/70 fastslået, at en rådsbeslutning ikke kan antages »at være en blot og bar bekræftelse af tidligere beslutninger« (sagen ville i så fald have været anlagt for sent), da Rådet i mellemtiden havde udstedt en forordning, som på afgørende måde havde ændret de pågældende bestemmelser (jfr. præmis 36). Denne sag omhandlede fordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne af beføjelserne til at slutte aftaler inden for transportområdet.

8. Parlamentet har imidlertid også ud fra en anden betragtning nedlagt påstand om afvisning. Ifølge Parlamentet har den anfægtede retsakt udelukkende betydning for Parlamentets interne organisation, hvorfor den ikke kan anfægtes.

Det af Parlamentet anførte princip er efter min mening rigtigt. Retsakter fra institutionerne, som retlig set udelukkende har betydning for disses interne forhold, kan ikke gøres til genstand for søgsmål. Domstolen har gentagne gange udtalt sig i overensstemmelse hermed, jfr. f.eks. dom af 12. februar 1960 i de forenede sager 16, 17 og 18/59, Geitling m.fl. mod Den Høje Myndighed (Sml. 1954-1964, s. 163; org.ref. Recueil 1960, s. 43, navnlig s. 62). Domstolen statuerede, at den nedlagte påstand om annullation af den anfægtede bestemmelse

måtte afvises, idet bestemmelsen ikke var bindende for dem, den angav at være rettet til, og derfor heller ikke kunne binde Den Høje Myndighed for fremtiden, hvorfor bestemmelsen ikke kunne være bebyrdende for sagsøgerne. Det blev videre statueret, at bestemmelsen »ikke indeholder regler, som udløser retsvirkninger . . . idet det blot drejer sig om en intern foranstaltning«. Hvis derfor den her omhandlede beslutning efter sin art er en intern foranstaltning, må formalitetsindsigelsen lægges til grund.

Det er imidlertid tvivlsomt, om dette er tilfældet. Under hensyn til formålet med den anfægtede beslutning må den betegnes som en foranstaltning vedrørende forretningsordenen, hvorved de enkelte institutioner fastsætter reglerne for den interne organisation og arbejdsgang. Jeg vil ikke her behandle spørgsmålet, om denne beslutning holder sig inden for rammerne af den sagsøgte institutions beføjelser til selv at fastlægge sin interne organisation, eller om beslutningen er mere vidtgående, så der bliver tale om inkompetence. Jeg vil indskrænke mig til at behandle et andet forhold. Det må være hovedreglen, at forretningsordenen udelukkende har virkninger rent internt, dvs. at virkningerne er begrænset til det udstedende organs egen forvaltning. Imidlertid gælder også her maksimen ingen regel uden undtagelse. Det er derfor muligt — og i realiteten ikke sjældent — at sådanne bestemmelser også får virkninger uden for institutionen med risiko for at krænke udenforståendes rettigheder. Et eksempel på sådanne retsakter med både interne og eksterne virkninger findes i Domstolens dom af 15. september 1981 i sag 208/80 (præjudiciel), Lord Bruce of Donington mod Aspden (Sml. 1981, s. 2205). Det (præjudicielle) spørgsmål var i denne sag, om de nationale myndigheder er forpligtet til at respektere den afgørelse — som Parla-

mentet har truffet som en foranstaltning vedrørende den interne organisation — om at godtgøre rejse- og opholdsudgifter til medlemmerne på grundlag af et fast beløb. Domstolen besvarede dette spørgsmål bekræftende, idet den statuerede, at medlemsstaterne ikke kan beskatte de faste beløb, som Europa-Parlamentet udbetaler til sine medlemmer som godtgørelse af rejse- og opholdsudgifter (jfr. præmisserne 17-22). Af en anvendelse af dette princip på nærværende sag følger, at den omhandlede beslutning, selv om formålet hermed er at regulere institutionernes interne organisation, også *kan* få virkninger uden for institutionen til skade for udenforstående, herunder medlemsstaterne. Følgelig mener jeg, at den pågældende indsigelse må afvises.

Herefter mener jeg ikke, det er nødvendigt her at undersøge, hvorvidt den anfægtede beslutning kun får virkninger inden for selve institutionen, eller om den også får virkninger uden for denne. Afgørelsen heraf er således snævert forbundet med afgørelsen af, om den pågældende beslutning er ugyldig som følge af inkompetence. Der er her tale om to sider af samme sag, som imidlertid vedrører realiteten, og derfor skal behandles med den.

9. Under alle omstændigheder forholder det sig anderledes med hovedargumentet for den sagsøgte institutions formalitetsindsigelse støttet på karakteren af den anfægtede retsakt. Der kan ikke røkes ved grundlaget for denne indsigelse. Parlamentet har således anført, at beslutningen af 7. juli 1981 vedrører organisationen af Forsamlingens arbejde og derfor fastsætter regler for Forsamlingens samlede virksomhed uden at skelne mellem de forskellige

beføjelser, som er tillagt Forsamlingen i hver af de tre traktater. Parlamentet anfører videre, at en sådan retsakt ikke falder ind under begrebet »Forsamlingens afgørelser« i EKSF-traktatens artikel 38. Beslutningen kan derfor heller ikke anfægtes. Til grund for denne opfattelse ligger dels den omstændighed, at hverken EØF-traktaten eller Euratom-traktaten udtrykkeligt indeholder regler om retlig kontrol med Parlamentets retsakter, dels den forestilling, at EKSF-traktatens artikel 38 udelukkende giver mulighed for at ophæve afgørelser, som indholdsmæssigt falder ind under bestemmelsens anvendelsesområde. På denne baggrund må det ligeledes klart udelukkes, at beslutninger, som indholdsmæssigt vedrører alle tre traktater, således som det er tilfældet med beslutninger, som vedrører institutionernes organisation og funktion, kan anfægtes.

En ting står fast. Denne fortolkning af artikel 38 er meget snæver, og der vil — hvis den lægges til grund — kun være ganske få retsakter udstedt af Parlamentet som EKSF-institution, som vil kunne anfægtes. Når man udelader de ikke bindende retsakter (hvilket indskrænker anvendelsesområdet betragteligt, idet der her er tale om Parlamentet, som i det væsentlige udøver kontrolbeføjelser, jfr. EKSF-traktatens artikel 20), kan der være tale om tre grupper retsakter:

- a) Parlamentets mistillidsvotum til Den Høje Myndighed, jfr. EKSF-traktatens artikel 24;
- b) Parlamentets afgørelser på budgetområdet truffet i henhold til EKSF-traktatens artikel 78, som ændret ved

traktaten af 22. juli 1975, om »ændring af visse finansielle bestemmelser i traktaterne om oprettelse af De europæiske Fællesskaber og i traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber«;

- c) de afgørelser, hvorved Forsamlingen inden for rammerne af den såkaldte »tilpasningsregel« i EKSF-traktatens artikel 95 vedtager de ændringer til traktaten, som er foreslået af Den Høje Myndighed og Kommissionen, og som dernæst har været forelagt Domstolen til udtalelse.

Betyder dette, at Parlamentet i realiteten ikke er underlagt retslig kontrol? Det mener jeg ikke. Sagsøgtens fortolkning må af en lang række grunde afvises. Den første grund — som er af generel art — vedrører den pågældende retsakts karakter. Som bekendt har Parlamentet truffet denne beslutning for at fastlægge reglerne for Parlamentets funktion, for så vidt angår mødestederne og personalet samt de nødvendige tekniske hjælpemidler. Det er derfor umuligt at foretage en opdeling af beslutningens indhold, hvorved der skelnes mellem de beføjelser, som er tillagt institutionen i de tre traktater, og dernæst på grundlag af denne tvivlsomme opdeling fastslå, at de af Parlamentet udstedte retsakter udelukkende kan anfægtes i henhold til EKSF-traktatens artikel 38, i det omfang disse retsakter hviler på de i denne traktat fastsatte bemyndigelser. En sådan opdeling er eventuelt teoretisk mulig (jeg tvivler herom), men umulig i praksis, da Forsamlingen er fælles for alle tre fællesskaber og kun kan fungere efter fælles regler uafhængigt af, om Parlamentets beføjelser skal søges i EKSF, EØF eller Euratom-traktaten.

Karakteren af de interne forskrifter, som den sagsøgte institution har truffet, støtter i øvrigt denne opfattelse. Forsamlingens beføjelse til selv at fastsætte sin forretningsorden findes i de tre traktater i henholdsvis EKSF-traktatens artikel 25, EØF-traktatens artikel 142 og Euratom-traktatens artikel 112. De tre bestemmelser er enslydende. Forsamlingen har på dette grundlag fastsat en forretningsorden, som gælder for Parlamentets arbejde både inden for rammerne af EKSF-traktaten (kun artikel 31 i Parlamentets forretningsorden henviser udelukkende til Parlamentets beføjelse i henhold til EKSF-traktaten) og inden for rammerne af EØF- og Euratom-traktaten.

Parlamentet bestrider ikke, at det forholder sig således — tværtimod. Parlamentet finder imidlertid støtte for den opfattelse, at retsakter vedrørende institutionens funktion, der som sådan er fælles for EKSF, EØF og Euratom, ikke kan anfægtes i henhold til artikel 38. Artikel 38 skal derfor fortolkes indskrænkende, således at de afgørelser fra Parlamentet, som ikke udelukkende er udstedt med hjemmel i traktaten, falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde. Jeg mener, at dette er at stille tingene på hovedet. Det er jo tværtimod netop retsaktsens udelelige karakter, som må føre til at betragte den som uanfægtelig. Jeg støtter dette resultat på en række betragtninger.

Først og fremmest må rækkevidden af EKSF-traktatens artikel 38 fastlægges, og det uafhængigt af de senere traktater om oprettelse af EØF og Euratom samt konventionen af 25. marts 1957 vedrørende fælles institutioner for De europæiske Fællesskaber. Jeg tænker naturligvis

på følgende bestemmelse: »Efter begæring af en af medlemsstaterne eller af Den Høje Myndighed kan Domstolen ophæve... Forsamlingens afgørelser«. Der kan ikke være tvivl om, at denne bestemmelse ligeledes gælder afgørelser vedrørende institutionens egen forretningsorden (naturligvis under forudsætning af, at de pågældende afgørelser også kan få virkninger uden for institutionen). Til støtte for denne opfattelse taler den omstændighed, at bestemmelsen er helt klar, og at det under hensyn til de ved bestemmelsen sikrede interesser vil være stridende mod al fornuft ikke at medregne afgørelser vedrørende Forsamlingens forretningsorden til de anfægtelige retsakter. Der er ingen argumenter af betydning, som taler for at udelukke sådanne afgørelser. Tværtimod taler kravet om, at Domstolen skal værne om lov og ret, som kommer til udtryk i EKSF-traktatens artikel 31 (»Domstolen skal værne om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af denne traktat og af gennemførelsesbestemmelserne«), og som er gentaget enslydende i EØF-traktaten (artikel 164) og i Euratom-traktaten (artikel 136), netop for ikke at foretage en indskrænkende fortolkning.

Selv om det forholder sig således, kunne sagsøgte imidlertid gøre gældende — og det er jo faktisk også sket — at rækkevidden af EKSF-traktatens artikel 38 er blevet *indskrænket* efter indgåelsen af EØF- og Euratom-traktaten. Det skal herved bemærkes, at der ikke i disse traktater er udtrykkelig hjemmel til at

anfægte Parlamentets retsakter. Denne lakune kunne føre til den antagelse, at ikke alene retsakter, som udelukkende er udstedt med hjemmel i EØF- og Euratom-traktaten, men også retsakter, som hviler på et fælles grundlag, herunder retsakter vedrørende institutionens struktur og forretningsorden, er undtaget fra domstolsprøvelse. Denne antagelse kan imidlertid ikke fastholdes. Klare bestemmelser går i en modsat retning.

Jeg tænker først og fremmest på EØF-traktatens artikel 232, stk. 1, som lyder således: »Denne traktats bestemmelser ændrer ikke bestemmelserne i traktaten om oprettelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, navnlig ikke medlemsstaternes rettigheder og forpligtelser, beføjelserne for dette Fællesskabs institutioner og reglerne i den nævnte traktat om, hvorledes fællesmarkedet for kul og stål skal fungere«. Det er imidlertid klart, at hvis afgørelser vedrørende institutionens forretningsorden ikke kan anfægtes, forringes hermed dels medlemsstaternes og Den Høje Myndigheds beføjelser, idet deres retsbeskyttelse herved krænkes, dels Domstolens kompetence, idet denne ikke vil kunne prøve gyldigheden af — ofte væsentlige — retsakter. Disse konsekvenser er åbenbart uforenelige med den pågældende bestemmelse, som netop skal sikre, at de to nye traktater og oprettelsen af fælles institutioner

ikke ændrer institutionernes og medlemsstaternes retsstilling i henhold til EKSF-traktaten. Hvis man med udgangspunkt i EØF-traktatens artikel 232 vurderer de problemer, som er opstået i forbindelse med indførelsen af nye bestemmelser, samt nødvendigheden af at koordinere disse med de tidligere bestemmelser, må det derfor lægges til grund, at EØF- og Euratom-traktaten ikke har ændret artikel 38, i det mindste ikke for så vidt angår bestemmelsen af hvilke retsakter, der kan anfægtes.

Artikel 30 i traktaten af 8. april 1965 om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber går i samme retning. Denne bestemmelse lyder således: »Bestemmelserne i traktaterne om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab og af Det europæiske Atomenergifællesskab vedrørende Domstolens kompetence og vedrørende udøvelsen af denne kompetence anvendes på bestemmelserne i denne traktat...; med hensyn til de bestemmelser, der fremtræder som ændringer af artiklerne i traktaten om oprettelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, finder bestemmelserne i traktaten om oprettelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab dog fortsat anvendelse«. Formålet med bestemmelsen er klart at opfylde det ovenfor påviste krav, som følger af EØF-traktatens artikel 232, dvs. kravet om ikke at ændre den kompetence, som Domstolen er tillagt ifølge EKSF-traktaten, idet det ifølge bestemmelsen udelukkes, at oprettelsen af et fælles Råd og en fælles Kommission indvirker på Domstolens kompetence, ligesom oprettelsen af de nye Fællesskaber og oprettelsen af en fælles Forsamling og en fælles Domstol i denne forbindelse ikke berørte Domstolens kompetence.

Man kan derfor konkludere, at de senere udstedte traktatbestemmelser ikke har ændret EKSF-traktatens artikel 38. Generaladvokat Reischl gav i øvrigt udtryk for samme opfattelse i sit forslag til afgørelse i sag 66/76, CFDT mod Rådet (Sml. 1977, s. 311, navnlig s. 313). Det står således fast, at den pågældende bestemmelse stadig indeholder en hjemmel til at anfægte Parlamentets afgørelser, herunder afgørelser vedrørende Parlamentets forretningsorden.

Parlamentet har til støtte for sin fortolkning af artikel 38 dernæst anført et argument, som tager udgangspunkt i de kontraherende parter — påståede — reelle vilje, hvorved Parlamentet nærmest antyder, at denne vilje går forud for traktaternes ordlyd. Parlamentet anfører således (i sit indlæg af 22. 2. 1982, s. 13), at EØF- og Euratom-traktaten — som i det mindste ikke udtrykkeligt indeholder regler om anfægtelse af Parlamentets retsakter — først er indgået *efter* EKSF-traktaten og derfor er udtryk for medlemsstaternes seneste opfattelse med hensyn til spørgsmålet om domstolsprøvelse af Parlamentets retsakter. Som følge heraf er det rimeligt at fortolke artikel 38 snævert. Denne opfattelse må imidlertid ligeledes afvises, idet den klare bestemmelse i EØF-traktatens artikel 232 ikke er til at komme udenom. Jeg mener således, at et subjektivt forhold, som det Parlamentet har omtalt, udelukkende kan bidrage til fortolkningen, hvis de pågældende bestemmelser er uklare. Der er ikke i nærværende sag tale om sådanne uklare bestemmelser.

Under alle omstændigheder er der støtte for den her foretagne fortolkning af artikel 38 i Domstolens praksis. Som

bekendt gennemgik Domstolen i den ovennævnte dom af 15. september 1981, Lord Bruce of Donington mod Aspden, de af Parlamentet udstedte bestemmelser om godtgørelse af parlamentsmedlemmernes rejse- og opholdsudgifter. Selv om domskonklusionen generelt henviser til »fællesskabsretten«, omhandler præmisserne Parlamentets interne regler om godtgørelse af rejse- og opholdsudgifter (jfr. præmis 15). Denne foranstaltning, som vedrører Parlamentets interne organisation, byggede åbenlyst på beføjelser, som var tillagt Forsamlingen i alle tre traktater. Det er således et typisk eksempel på en »fælles« retsakt. Ifølge EKSF-traktaten har Domstolen udelukkende kompetence til præjudicielt at træffe bestemmelse om gyldigheden (og således ikke også om fortolkningen) af Den Høje Myndigheds og Rådets afgørelser (EKSF-traktatens artikel 41). Modsat giver EØF-traktaten Domstolen kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål »om gyldigheden og fortolkningen af retsakter fra Fællesskabets institutioner« (artikel 177, stk. 1, litra b)), således også af retsakter fra Parlamentet. Når det drejer sig om retsakter fra Parlamentet, som vedrører Parlamentets interne organisation og er »fælles« for de tre traktater, opstår blot med modsat fortegn det samme fortolkningsspørgsmål som med hensyn til EKSF-traktatens artikel 38.

I så fald står man således over for et klart valg, idet man enten må fortolke artikel 177 bredt, således at bestemmelsen også omfatter »fælles« retsakter i ovennævnte betydning, eller også må sådanne retsakter helt undrages en præjudiciel retslig prøvelsesret. Det bemærkes, at Domstolen allerede i sag 101/63, Wagner mod Fohrmann og Krier (dom af 12. 5. 1964, Sml. 1954-1964, s. 483) stod over for et lignende

spørgsmål, nemlig hvorvidt Domstolen var kompetent til at træffe præjudiciel afgørelse i spørgsmål forelagt i medfør af EØF-traktatens artikel 177, for så vidt spørgsmålet angik fortolkningen af EKSF-traktaten. Domstolen afgjorde sagen uden at tage stilling til dette spørgsmål. Heller ikke generaladvokaten tog klar stilling hertil. Derimod lagde Domstolen i Lord Bruce of Donington-sagen en bred fortolkning af artikel 177 til grund, selv om Domstolens udtalelser ikke er helt entydige.

Denne afgørelse betegner en videreudvikling af den generelle udtalelse, som blev fremsat i den allerede nævnte dom af 31. marts 1971 i sag 22/70, Kommissionen mod Rådet. Domstolen skulle i denne sag træffe afgørelse i spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne og institutionerne i medfør af EØF-traktatens artikel 173 udelukkende kan anfægte de i EØF-traktatens artikel 189 anførte bindende retsakter, eller om de også kan anfægte »enhver af institutionernes vedtagne bestemmelse, som er bestemt til at afføde retsvirkninger, uanset dens karakter eller form« (jfr. præmisserne 38/43). Domstolen valgte den sidstnævnte mulighed, som indebærer en bred fortolkning af EØF-traktatens artikel 173.

Efter min opfattelse er dette den rigtige vej. Baggrunden herfor — lad det være sagt endnu engang — er kravet om i overensstemmelse med traktatens bestemmelser at sikre den mest vidtgående retlige kontrol med gyldigheden af retsakter fra Fællesskabets institutioner. For så vidt angår Parlamentet er dette krav i dag mere åbenbart end tidligere, idet Parlamentet som følge af de nye

regler om direkte valg har fået større betydning, og idet denne tendens formodentlig fremover vil styrkes yderligere. Andrew Jackson har i et brev til Benjamin Franklin skrevet, at »den gensidige misundelse, som hersker mellem retterne, præsidenten og kongressen er en garanti for vor frihed«. Den misundelse, som der her er tale om, er ikke den lave følelse, som misbilliges i vor gængse moralopfattelse. Denne misundelse er derimod drivkraften i det system af kontrolforanstaltninger og ligevægtsmekanismer, som demokratiet og de hermed forbundne grundlæggende rettigheder hviler på. Jeg vil derfor tillade mig at opfordre Domstolen til ikke at skubbe denne følelse fra sig.

10. EKSF-traktatens artikel 38 hjemler således Domstolen kompetence til at træffe afgørelse i nærværende sag. Denne hjemmel er nødvendig og dertil tilstrækkelig. Det er derfor ikke nødvendigt at tage stilling til den opfattelse, hvorefter der ligeledes vil kunne findes hjemmel hertil i EØF-traktatens artikel 173, hvis denne bestemmelse fortolkes bredt. Sagsøgeren har i øvrigt også kun anført dette subsidiært.

11. Jeg vil nu gennemgå realiteten. Ifølge storhertugdømmet Luxembourg er beslutningen af 7. juli 1981 om »hjemstedet for De europæiske Fællesskabers institutioner, navnlig Europa-Parlamentet« ugyldig på grund af inkompetence og væsentlige formmangler. Storhertugdømmet Luxembourg har herved dels anført, at de tre traktater bestemmer, at hjemstedet for institutionerne fastlægges af medlemsstaternes regeringer, dels at beslutningen blev truffet uden høring af retsudvalget. Som bekendt tilkommer det Domstolen at træffe afgørelse om begge disse ugyldighedsindsigelser i medfør af EKSF-traktatens artikel 38, sidste stykke, som med

hensyn til begæringer om annullation af Forsamlingens afgørelser bestemmer følgende: »Til støtte for en sådan begæring kan alene påberåbes inkompetence eller krænkelse af væsentlige formforskrifter«.

Jeg vil først gennemgå den påståede krænkelse af væsentlige formforskrifter. Jeg mener ikke, at den manglende høring af retsudvalget kan påvirke gyldigheden af den anfægtede beslutning. Det bemærkes, at Parlamentet ved fastsættelse af sin forretningsorden i henhold til artikel 25 i EKSF-traktaten, 142 i EØF-traktaten og artikel 112 i Euratom-traktaten har givet udvalgene beføjelse til at behandle de spørgsmål, som Forsamlingen forelægger dem. Ganske vist er der ifølge forretningsordenen tale om en saglig afgrænsning mellem de forskellige udvalgs beføjelser, ligesom der er taget højde for kompetencestridigheder mellem de forskellige udvalg, men jeg mener imidlertid, at det må udelukkes, at anvendelsen af de pågældende bestemmelser har relevans uden for institutionens rammer. På dette punkt har Parlamentet utvivlsomt det sidste ord, idet Parlamentets valg, som i vid udstrækning hviler på et frit skøn, ikke kan gøres til genstand for retlig prøvelse. I øvrigt blev det politiske udvalg hørt i nærværende sag, idet dette udvalg ifølge Parlamentets opfattelse var bedst egnet til at behandle spørgsmålet om Parlamentets arbejdssted og interne organisation. Hvis man ellers kan anerkende det synspunkt, at spørgsmålet om Parlamentets »hjemsted« overvejende — om ikke udelukkende — er af politisk karakter, var denne procedure velbegrundet.

12. Jeg vil dernæst gennemgå spørgsmålet, om der foreligger inkompetence. Sagsøgeren gør gældende, at Parlamentet gennem udstedelsen af beslutningen af 7. juli 1981 er trådt i stedet for

medlemsstaternes regeringer ved at udøve de beføjelser, som tilkommer disse med hensyn til valget af hjemstedet for institutionerne.

For at tage stilling til om — og eventuelt i hvilken udstrækning — dette anbringende er berettiget, er det nødvendigt først at redegøre for de aftaler, som siden 1952 er indgået mellem regeringerne om institutionernes og deres tjenesters hjemsted. Jeg vil dernæst gennemgå indholdet af beslutningen af 7. juli 1981 og i denne forbindelse undersøge, om beslutningen er i overensstemmelse med de pågældende aftaler.

Det er imidlertid nødvendigt først at redegøre for to forhold. Som nævnt følger det af de tre traktater, at hjemstedet for Fællesskabets institutioner fastlægges af medlemsstaterne. De i denne forbindelse relevante bestemmelser er artikel 77 i EKSF-traktaten, artikel 216 i EØF-traktaten og artikel 189 i Euratom-traktaten, som jeg allerede har gennemgået ovenfor. Disse bestemmelser taler alle om »hjemstedet for Fællesskabets institutioner« uden at skelne mellem det foreløbige og det endelige hjemsted. Man kan derfor rejse det spørgsmål, om retten til at fastlægge det foreløbige hjemsted også alene tilkommer medlemsstaterne. Jeg mener, at dette spørgsmål uden videre kan besvares bekræftende. Først og fremmest går det nævnte udtryk i denne retning. Når de forskellige bestemmelser anvender udtrykket »hjemsted« uden at definere dette nærmere, må det anses som overvejende sandsynligt, at udtrykket dækker begge tilfælde. Denne formodning bliver til vished, hvis man til det rent sproglige argument føjer, hvad der følger af en modsætnings slut-

ning. Hvis bestemmelsen fortolkes indskrænkende, svækkes medlemsstaternes beføjelser herved, idet institutionerne gennem afgørelser, der fremtræder som midlertidige, og som derfor formelt viger for en senere endelig aftale mellem regeringerne, rent faktisk unddrager regeringerne deres kompetence ifølge traktaterne. Dette vil være i åbenlys strid med bestemmelsesernes klare formål, nemlig at udelukke at Fællesskabets institutioner selv vælger deres hjemsted.

De pågældende bestemmelser giver dernæst anledning til et andet spørgsmål, nemlig hvad der skal forstås ved en institutions »hjemsted«. Det bemærkes, at der i enkelte bestemmelser tales om »foreløbige tjenestesteder«. Dette gælder f.eks. i artikel 1 i »Afgørelse truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer vedrørende den foreløbige placering af visse af Fællesskabernes institutioner og tjenester«, som lyder således: »Luxembourg, Bruxelles og Strasbourg forbliver *foreløbige tjenestesteder* for Fællesskabernes institutioner« (min fremhævelse). Parlamentets beslutning understreger på sin side gentagne gange, at der af praktiske hensyn er behov for »et enkelt arbejdssted« (jfr. navnlig punkt 2 i beslutningen). Jeg mener, at udtrykkene hjemsted og arbejdssted dækker over samme realitet. Der findes ikke ét fællesskabssprog, hvor ikke udtrykket hjemsted (siège, seat, Sitz, Zetel) betyder det sted, hvor en institution har sine kontorer og som hovedregel udøver sin virksomhed. Sandsynligvis taler den omhandlede afgørelse fra regeringerne om »tjenestestedet«, fordi det valg de hermed har truffet udtrykkeligt er af foreløbig karakter og udtrykket »tjenestested« generelt set forekommer mindre bindende end udtrykket »hjemsted«. I øvrigt præciseres det i præamblen til afgørelsen, at dette valg træffes »uanset

anvendelse af artikel 77 i traktaten om oprettelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, artikel 216 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, artikel 189 i traktaten om oprettelse af Det europæiske Atomenergifællesskab». Hvorledes kan man derfor komme til andet resultat, end at afgørelsen angik hjemstedet, uden derved at løse det grundlæggende problem, således at regeringernes kompetence fortsat består i fuldt omfang?

13. Efter således at have overvundet disse afgrænsningsproblemer vil jeg forsøge at bestemme rækkevidden af de mellem regeringerne indgåede aftaler om Parlamentets hjemsted og den praksis, som hersker på dette område.

På en pressekonference, som blev afholdt den 24. og 25. juli 1952 i forbindelse med EKSF-traktatens ikrafttrædelse, erklærede medlemsstaternes udenrigsministre, at »Den Høje Myndighed og Domstolen til at begynde med skulle have deres arbejdssted i Luxembourg, og at Forsamlingens første møde skulle afholdes i Strasbourg«. De tilføjede videre, at den endelige fastlæggelse af hjemstedet skulle finde sted på grundlag af forhandlingerne om Saar-områdets statsretlige stilling (jfr. bilag 1 til Parlamentets svarskrift af 14. 10. 1981). Som følge af denne afgørelse blev ikke kun EKSF's fælles Forsamlings første møder afholdt i Strasbourg, idet disse møder også mod enkelte undtagelser senere har fundet sted i Strasbourg. Generalsekretariatet valgte til at begynde med Luxembourg som sit arbejdssted, fordi Rådet afholdt sine møder dér, og Den Høje Myndighed og dennes tjenestegrene var placeret dér. Denne situation forblev

uændret indtil Rom-traktatens ikrafttræden.

Den anden etape blev indledt den 7. januar 1958. På et møde i Paris blev de kontraherende medlemsstaters udenrigsministre enige om »at samle alle de seks medlemsstaters europæiske institutioner på samme sted, når dette under hensyn til traktatens bestemmelser var muligt i praksis. Udenrigsministrene besluttede af afholde et nyt møde inden den 1. juni 1958 for at fastlægge hjemstedet«. Udenrigsministrene fastslog ved samme lejlighed, at »Forsamlingens udvalg i mellemtiden indkaldes til møde på deres respektive formænds initiativ«. Videre »anbefaler regeringerne under hensyn til den omstændighed, at der hverken er fastlagt et foreløbigt eller endeligt hjemsted, udvalgene af praktiske hensyn at afholde deres møder i Val Duchesse (Bruxelles) eller i Luxembourg«. Ministrene besluttede endelig, at »Forsamlingen afholder sine møder i Strasbourg« (pressemeddelelse af 7. 1. 1958 fra udenrigsministrenes møde i Paris, jfr. bilag 2 til Parlamentets svarskrift af 14. 10. 1981).

Den ovenfor citerede pressemeddelelse bærer den meget sigende overskrift »siège« (hjemsted) og viser, at de seks medlemsstaters regeringer havde indgået en ret detaljeret aftale om Parlamentets placering. Aftalen bestemte udtrykkeligt, at Forsamlingen afholder sine møder i Strasbourg. På dette punkt var der derfor tale om en bekræftelse af resultatet af udenrigsministrenes møde den 24. og 25. juli 1952. Mens man på dette møde havde indskrænket sig til at fastslå, at Forsamlingen skulle afholde sin »første session« i Strasbourg, blev det på mødet den 7. januar 1958 bestemt, at Forsamlingen skulle afholde sine møder i Strasbourg uden tidsmæssige begrænsninger.

Det er i øvrigt en kendsgerning, at den nye aftale afspejlede den praksis, som i de forudgående år havde dannet sig under hensyn til de forsigtige retningslinjer (eller måske snarere antydninger) for 1952. Jeg kan tilføje, at den pågældende ministerkonference fra 1958 ligeledes behandlede Forsamlingens forskellige udvalgs arbejdsvilkår. På dette punkt nøjedes man imidlertid med at »anbefale« udvalgene af afholde deres møder i Bruxelles eller Luxembourg.

Som følge af disse aftaler afholdt Forsamlingen fortsat sine møder i Strasbourg, mens sekretariatets arbejdssted var Luxembourg. Med hensyn til Forsamlingens forskellige udvalg lagde man sig fast på den praksis som hovedregel at afholde udvalgsmøderne i Bruxelles, hvor EØF's og Euratom's udøvende myndigheder havde til huse.

Man kan på dette sted rejse spørgsmål om betydningen af de pågældende regeringsaftaler. Besvarelsen heraf indebærer en bestemt forudsætning: i spørgsmål om institutionernes hjemsted, hvor medlemsstaterne handler på grundlag af en udtrykkelig bemyndigelse i traktaterne, træffer medlemsstaterne jo aftaler uden for rammerne af Fællesskabet, og disse aftaler må derfor bedømmes i forhold til de almindelige regler, som gælder for indgåelse af aftaler. Følgelig mener jeg ikke, at aftalerne fremtræder som egentlige aftaler, dvs. aftaler som træder i kraft uden først at skulle ratificeres, altså når de undertegnes af de af medlemsstaterne befuldmægtigede repræsentanter. Efter min mening er aftalerne ikke juridisk bindende. Herfor taler først og fremmest den omstændighed, at aftalernes indhold udelukkende fremgår af pressemeddelelser. En sådan fremgangsmåde giver således anledning til alvorlig tvivl med hensyn til parternes vilje til at

påtage sig præcise retlige forpligtelser.

14. Parlamentets placering — og tredje etape — blev igen fastlagt syv år senere i forbindelse med forhandlingerne om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber. Den aftale forhandlingerne resulterede i (8. 4. 1965) bestemmer således i artikel 37, at »repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer i gensidig forståelse [vedtager] de nødvendige bestemmelser for at løse visse problemer, som navnlig vedrører storhertugdømmet Luxembourg, og som er fremkommet ved oprettelsen af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber« — »uden i øvrigt at ændre anvendelsen« af artikel 77 i EKSF-traktaten, artikel 216 i EØF-traktaten, artikel 189 i Euratom-traktaten og artikel 1 i protokollen vedrørende vedtægterne for Den europæiske Investeringsbank (hvis artikel 1, stk. 2, lyder således: »Bankens hjemsted fastsættes efter fælles overenskomst mellem medlemsstaternes regeringer«). Artikel 37, stk. 2, tilføjer følgende: »Den afgørelse, der træffes af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, træder i kraft samme dag som denne traktat«.

På grundlag af denne bestemmelse (men som det skal ses ikke alene på dette grundlag) traf repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer i forbindelse med fusionstraktaten en afgørelse indeholdende tretten artikler »vedrørende den foreløbige placering af visse af Fællesskabernes institutioner og tjenester«. Som det fremgår af præambelen er afgørelsen truffet under henvisning til fusionstraktaten og i betragtning af, at der er anledning til, »med henblik på at løse visse særlige problemer for storhertugdømmet Luxembourg« (det be-

mærkes i forbigående, at denne bestemmelse næsten ordret er taget fra artikel 37 i basisaftalen), »at etablere visse institutioners og tjenesters foreløbige arbejdssted i Luxembourg«.

Det kan heraf konkluderes, at aftalerne af 1958 gennem henvisningen hertil i afgørelsen af 1965 har fået bindende virkning, hvilket ikke oprindeligt var tilfældet.

Det er i det væsentlige artiklerne 1, 4 og 12, i afgørelsen, som omhandler Parlamentets arbejdsvilkår. Af disse bestemmelser er artikel 4 den mest interessante i denne sammenhæng. Denne bestemmelse lyder således: »Det europæiske Parlaments sekretariat og dets tjenester er fortsat placeret i Luxembourg«. Det skal her bemærkes, at der ikke fandtes en lignende bestemmelse i aftalerne af henholdsvis 1952 og 1958. Under alle omstændigheder svarede praksis fra 1958 til denne bestemmelse. Dette forklarer anvendelsen af udtrykket »fortsat placeret«. Artikel 1 er derimod en generel bestemmelse, som henviser til de foreløbige tjenestesteder for alle Fællesskabernes institutioner, herunder Parlamentet. Bestemmelsen lyder således: »Luxembourg, Bruxelles og Strasbourg forbliver foreløbige tjenestesteder for Fællesskabernes institutioner«. Denne bestemmelse må forstås i sin rette sammenhæng, dvs. i forhold til regeringernes tidligere indgåede aftaler, som med hensyn til det her omhandlede spørgsmål fastslog, at plenarforsamlingens møder skulle afholdes i Strasbourg. Artikel 12 viser endnu tydeligere, at afgørelsen skal fortolkes på baggrund af de tidligere aftaler. Artikel 12 lyder således: »Med forbehold af ovenstående bestemmelser berører denne afgørelse ikke sådanne foreløbige arbejdssteder for De europæiske Fællesskabers institutioner og tjenester, som er et resultat af regeringernes tidligere afgørelser, og heller ikke den ved oprettelsen af et fælles Råd og en fælles Kommission betingende omgruppering af tjenesterne«.

15. Parlamentet forsøger imidlertid at give denne afgørelse en snæver fortolkning under henvisning til, at afgørelsen skal ses i sammenhæng med artikel 37 i fusionstraktaten. Parlamentet mener nemlig, at man ud fra denne sammenhæng kan udelukke, at medlemsstaterne ved at træffe afgørelsen har udøvet deres kompetence til at fastlægge institutionernes hjemsted i henhold til bestemmelserne i Paris- og Rom-traktaten. Det er således åbenbart, at en afgørelse truffet uden for rammerne af traktaterne ikke binder sagsøgte (jfr. Parlamentets indlæg indgivet den 23. 2. 1982, s. 28). Der er imidlertid en lang række betragtninger, som taler imod denne opfattelse.

For det første er det yderst tvivlsomt, om afgørelsens bestemmelser er i strid med artikel 37. Som bekendt fremgår det af denne bestemmelse, at repræsentanterne for regeringerne vedtager »de nødvendige bestemmelser for at løse visse problemer, som særlig vedrører storheretugdømmet Luxembourg«. Samtlige artikler i afgørelsen (med undtagelse af artikel 13, som er en procedureregulering og vedrører afgørelsens ikrafttræden, omhandler helt eller delvis særlige luxembourgske interesser. Ganske vist tages der i enkelte bestemmelser også hensyn til de øvrige staters interesser, således i artikel 1, som udover Luxem-

bourg nævner Bruxelles og Strasbourg som de foreløbige tjenestesteder for Fællesskabernes institutioner, og artikel 6, som udover Luxembourg anfører Bruxelles som mødested for Det monetære Udvalg. Det viser sig imidlertid ved en nærmere betragtning, at også disse bestemmelser udelukkende præciserer Luxembourg's stilling — hvilket naturligvis sker med skelen til de modstridende interesser.

Selv om det imidlertid lægges til grund, at afgørelsen er udtryk for en overskridelse af de i artikel 37 fastsatte grænser, er dette ikke ensbetydende med, at den må anses som ugyldig på grund af manglende overholdelse af denne såkaldte bemyndigelse med det resultat, at afgørelsen ikke skulle være bindende for Parlamentet. Imidlertid skal afgørelsens hjemmel ikke så meget — og ikke kun — søges i artikel 37 som i EKSF-traktatens artikel 77, EØF-traktatens artikel 216 og, for så vidt angår Investeringsbankens hjemsted, der er omhandlet i artikel 5, i artikel 1 i protokollen vedrørende Investeringsbanken. Jeg mener altså ikke, man kan tale om en egentlig bemyndigelse og følgelig hævde, at denne er blevet tilsidesat. Parlamentet er ikke enig heri. Parlamentet bemærker således, at artikel 37 indledes med ordene »uden i øvrigt at ændre anvendelsen af artikel« 77 i EKSF-traktaten, artikel 216 i EØF-traktaten, artikel 189 i Euratom-traktaten og artikel 1 i protokollen vedrørende Investeringsbanken, og at netop dette forbehold må antages at udelukke, at regeringerne med den pågældende afgørelse har udøvet deres beføjelser i henhold til den primære EF-ret.

Dette er imidlertid ikke tilfældet. Jeg mener, at baggrunden for dette forbehold (som senere er gentaget i præamblen til afgørelsen), er langt enklere og mere rationelt betinget. Medlemsstaterne

har med dette forbehold blot ønsket at præcisere, at det valg, de skulle træffe, var foreløbigt, og at deres ret til endeligt at vælge hjemstedet for institutionerne fortsat stod åben, og at resultatet herved eventuelt kunne blive et andet. Man kan således ikke ved at spille på dette forbehold afvise, at der består en sammenhæng mellem afgørelsen fra 1965 og regeringernes kompetence, som direkte hviler på Paris- og Rom-traktaten. Det kan heller ikke over denne sammenhæng gøres gældende, at hensigten med afgørelsen udelukkende er at fastlægge (i øvrigt kun delvist) institutionernes foreløbige arbejdssteder. Som allerede nævnt omfatter traktaternes bestemmelser ikke kun fastlæggelsen af det endelige hjemsted, iden også fastlæggelsen af de pågældende foreløbige arbejdssteder er omfattet af bestemmelserne.

Endelig mener jeg ikke, at der til støtte for Parlamentets opfattelse kan henvises til afgørelsens form. Hvorefter har Parlamentet så henvist til formen? Jo, mens fusionstraktaten træder i kraft efter en særlig ratifikationsprocedure (jfr. traktatens artikel 38), får afgørelsen først retskraft efter andre regler. Fusionstraktatens artikel 37, stk. 2, bestemmer således, at »den afgørelse, der træffes af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, træder i kraft samme dag som denne traktat«; der findes en tilsvarende bestemmelse i afgørelsens artikel 13. Ifølge Parlamentet forstærker denne sammenhæng mellem afgørelsen og traktaten det indtryk, at afgørelsen er underordnet traktaten, hvorfor det endnu engang må udelukkes, at hjemmelen for den af regeringerne truffene afgørelse direkte må søges i EKSF-, EØF og Euratom-traktaten.

Denne argumentation hviler imidlertid på et spinkelt grundlag. Man kan ikke af bestemmelserne om afgørelsens ikrafttræden slutte andet, end at afgørelsen

har karakter af en almindelig aftale, som får retsvirkning ved undertegnelsen af de befuldmægtigede repræsentanter, og som ikke skal ratificeres. Den forbindelse, som gennem de ovenfor nævnte bestemmelser opstår mellem de to retskilder, har derfor kun ringe betydning, idet forbindelsen udelukkende medfører, at afgørelsen er endelig med undertegnelsen, og at afgørelsen først — af hensyn til koordineringen — får virkning, når fusionstraktaten træder i kraft.

16. Jeg vil herefter gennemgå de steder, hvorfra Parlamentet har udøvet sin virksomhed i tiden fra april 1965 — fjerde etape — hvor den netop omtalte afgørelse trådte i kraft, og indtil marts 1981, hvor medlemsstaternes regeringschefer på Det europæiske Råds møde i Maastricht tog stilling til spørgsmålet om hjemstedet for institutionerne.

I de to første år blev Parlamentets møder afholdt i Strasbourg. Først den 19. juli 1967 blev denne sædvane for første gang brudt, idet Parlamentet på grundlag af en afgørelse truffet af præsidiets (dok. EP 17.995, BUR, bilag 4 til Parlamentets svarskrift af 14. 10. 1981) afholdt et étdags møde i Luxembourg. Senere er mødeperioder af kortere varighed normalt blevet afholdt i Luxembourg. Det fremgår af en oversigt fremlagt af Parlamentet (bilag 5 til svarskriftet af 14. 10. 1981) — som ikke er blevet bestridt — at Parlamentet i perioden 1966-1978 har afholdt 87 møder i Strasbourg af sammenlagt 409 dages varighed og 57

møder i Luxembourg af sammenlagt 190 dages varighed. Frankrig reagerede imidlertid på et tidspunkt over for dette forhold. Således gav den franske udenrigsminister i skrivelse af 4. februar 1971 til Parlamentets generalsekretær (jfr. bilag 6 til svarskriftet) udtryk for den franske regerings bekymring herover. I 1971 blev efter præsidiets afgørelse fem af Forsamlingens elleve møder afholdt uden for Strasbourg, hvilket ifølge ministeren var for stor en andel til at kunne henføres til særlige omstændigheder. Ministeren gjorde videre gældende, at denne praksis hverken var i overensstemmelse »med Paris- og Rom-traktatens bestemmelser, hvorefter det er medlemsstaternes regeringer, som fastlægger hjemstedet for Fællesskabernes institutioner, eller med de af regeringerne trufne afgørelser vedrørende de foreløbige arbejdssteder for Fællesskabets institutioner«. Ministeren gjorde endelig gældende, at disse afgørelser, »både for så vidt angår afgørelsen af 7. januar 1958, hvorefter Forsamlingen skulle afholde sine møder i Strasbourg, og aftalen af april 1965, som på dette punkt bekræftede den forudgående aftale, ikke levner nogen tvivl om, at Strasbourg er Forsamlingens foreløbige arbejdssted, i det mindste for så vidt angår afholdelsen af Forsamlingens møder«.

I skrivelse af 8. marts 1971 (jfr. bilag 7 til svarskriftet af 14. 10. 1981) svarede generalsekretæren den franske regering, at beslutningen om at afholde visse af Parlamentets møder i Luxembourg i stedet for i Strasbourg, skyldtes to praktiske vanskeligheder, dels problemerne med fra gang til gang at overflytte sekretariatets tjenester fra Luxembourg til Strasbourg i mødeperioden, dels problemerne med at forene arbejdet i Kommis-

sionen, hvis »sædvanlige arbejdssted er Bruxelles«, med Forsamlingens arbejde i Strasbourg.

Den franske udenrigsminister henvendte sig på ny til Parlamentets generalsekretær i skrivelse af 26. januar 1973 (jfr. bilag 8 til svarskriftet af 14. 10. 1981), hvori ministeren udtrykte bekymring på regeringens vegne over Forsamlingens praksis »med hvert år at afholde et bestemt antal møder i Luxembourg«. Bekymringen var så meget større, som der ifølge mødekalenderen for 1973 for første gang også ville være tale om længerevarende møder. Ministeren fastslog atter, at denne praksis hverken var i overensstemmelse med Paris- og Romtraktaten eller regeringernes afgørelser af henholdsvis 1958 og 1965.

Formanden for Fællesskabets Ministerråd tog i 1977 stilling til spørgsmålet. Som svar på en skrivelse fra Parlamentets generalsekretær om de materielle krav, som måtte opfyldes under hensyn til, at Parlamentet udøver sin virksomhed tre forskellige steder — Strasbourg, Luxembourg, Bruxelles — (jfr. bilag 9 til svarskriftet af 14. 10. 1981) erklærede Rådets formand den 22. september, at der ikke ifølge medlemsstaternes regeringer var »anledning til hverken retligt eller faktisk at ændre den nugældende situation omkring Forsamlingens foreløbige arbejdssteder«, som »er Strasbourg, ligesom Luxembourg, hvor Parlamentets generalsekretariat og tjenester fortsat er placeret«. Rådets formand udtalte videre i skrivelsen: »Det er i øvrigt almindeligt kendt, at Parlamentets udvalg normalt også holder deres møder i Bruxelles med det minimum af infrastruktur, som er nødvendigt for teknisk set at sikre

mødernes afholdelse« (jfr. bilag 10 til svarskriftet af 14. 10. 1981). Den luxembourgske regering tilsluttede sig denne opfattelse, idet den luxembourgske regeringschef i skrivelse af 19. januar 1978 (jfr. bilag 12 til svarskriftet) bl.a. udtalte følgende: »Ifølge medlemsstaternes repræsentanters afgørelse af 8. april 1965 om den foreløbige placering af visse EF-institutioner er Parlamentets tjenestesteder Strasbourg og Luxembourg, hvor Parlamentets generalsekretariat og visse af dets tjenester fortsat er placeret«.

Den franske regering protesterede den 22. september 1978 på ny over dette forhold. I skrivelse til Parlamentets generalsekretær gav udenrigsministeren atter udtryk for alvorlig bekymring over de afgørelser, som den 14. september 1978 var blevet truffet af Parlamentets præsidium, som ved fastlæggelsen af mødekalenderen for første halvår af 1979 havde besluttet af afholde et vist antal møder i Luxembourg. Udenrigsministeren gjorde i denne forbindelse atter gældende, at »det eneste mødested for Parlamentet« som følge af afgørelserne af henholdsvis 1958 og 1965, var Strasbourg. Udenrigsministeren udtalte endelig: »Den praksis, som gradvis har vundet indpas, at afholde visse kortvarige møder i Luxembourg er i strid med disse afgørelser, og er aldrig blevet godkendt af medlemsstaternes regeringer« (jfr. bilag 15 til svarskriftet).

Jeg skal endelig nævne skrivelsen af 10. oktober 1978 fra formanden for Fællesskabets Ministerråd til Parlamentets generalsekretær, hvori det blev udtalt, at »medlemsstaternes regeringer ikke finder, at der er anledning til hverken retligt eller faktisk at ændre den nugæl-

dende situation vedrørende Parlamentets foreløbige arbejdssteder» (jfr. bilag 16 til svarskriftet).

Endelig blev repræsentanterne i Forsamlingen for første gang valgt ved almindelige direkte valg i 1979. Parlamentets første sessioner i perioden juli 1976 - juni 1980 blev afholdt i Strasbourg. I perioden juni 1980 - februar 1981 blev der afholdt fire møder i Luxembourg, hvor der i mellemtiden var opført en stor ny parlamentsbygning. Det direkte valg og den store forøgelse af antallet af parlamentsmedlemmer gjorde problemet om Parlamentets arbejdssteder alvorligere og mere presserende, og det i en sådan grad, at den franske regering i en note af 16. september 1980 foreslog »de øvrige medlemsstaters regeringer straks at optage forhandlinger for i henhold til artikel 77 i EKSF-traktaten, artikel 216 i EØF-traktaten og artikel 189 i Euratom-traktaten, at finde en tilfredsstillende løsning på dette problem« (jfr. bilag 5 til stævningen).

Bl.a. som følge af dette initiativ vedtog Parlamentet den 20. november 1980 en beslutning »om Europa-Parlamentets hjemsted«, hvori medlemsstaternes regeringer blev anmodet om at træffe afgørelse senest den 15. juni 1981, og som bekræftede, at »såfremt medlemsstaternes regeringer ikke har truffet afgørelse inden ovennævnte dato, vil det ikke have andet valg end selv at træffe de nødvendige foranstaltninger til forbedring af dets egne arbejdsvilkår« (EFT C 327 af 15. 12. 1980, s. 49). Som følge heraf afviste Forsamlingen den 12. januar 1981 præsidiets forslag til mødekalender, som for første halvår af 1981 bestemte, at der i overensstemmelse med den tidligere fulgte fremgangsmåde skulle afholdes to møder i Luxembourg. Der blev dernæst i plenarforsamlingens møde den 13. marts 1981 godkendte en anden mødekalender.

Ifølge denne skulle mødeperioderne i tiden 23. marts - 18. december alle afholdes i Strasbourg (jfr. EFT C 77 af 6. 4. 1981, s. 70).

Den luxembourgiske regering reagerede på denne beslutning. I skrivelse af 17. marts 1981 henvendte den luxembourgiske udenrigsminister sig til Parlamentets generalsekretær og udtrykte på regeringens vegne bekymring over, at der ikke ville blive afholdt møder i Luxembourg i andet halvår af 1981 (jfr. bilag 18 til svarskriftet af 14. 10. 1981).

Det initiativ, som i september 1980 udgik fra den franske regering, havde også andre virkninger. Stats- og regeringscheferne behandlede således spørgsmålet om institutionernes hjemsted på Det europæiske Råds møde i Maastricht den 26. og 27. marts 1981. Resultatet af dette møde fremgår af en erklæring i Bulletin for De europæiske Fællesskaber nr. 3, 1981. Erklæringen lyder således: »Stats- og regeringscheferne besluttede enstemmigt at opretholde status quo, for så vidt angår de europæiske institutioners arbejdssteder« (jfr. s. 9).

Senere (i slutningen af juni 1981) afholdt repræsentanterne for regeringerne en konference for at drøfte de praktiske problemer i forbindelse med Parlamentets udøvelse af sin virksomhed på forskellige steder. Følgende resultater blev opnået på dette møde: »1. Medlemsstaternes regeringer konstaterer, at fastlæggelsen af hjemstedet for Fællesskabernes institutioner i henhold til traktatens artikel 216 alene tilkommer medlemsstaternes regeringer. 2. Medlemsstaternes regeringers beslutning på mødet i Maastricht den 23. og 24. marts 1981 om at opretholde status quo, for så vidt angår de europæiske institutioners foreløbige arbejdssteder, blev truffet

under udøvelse af denne kompetence. Denne beslutning præjudicerer ikke fastlæggelsen af institutionernes hjemsted ...» (jfr. bilag 7 til stævningen).

Endelig vedtog Parlamentet den 7. juli 1981, dvs. kun fire dage efter afholdelsen af den pågældende konference, den beslutning, som er genstand for nærværende sag.

17. Jeg vil senere gennemgå indholdet og rækkevidden af denne beslutning. Det skal forinden undersøges, om der under hensyn til den praksis, som har været gældende siden 1965, og de aftaler, som blev indgået på mødet i Maastricht — og under den konference, som fandt sted i slutningen af juni 1981 — er indtruffet nye omstændigheder, som kan have haft indflydelse på spørgsmålet om den foreløbige placering af Parlamentet, sådan som den er fastlagt i afgørelse af 1965 og i de forudgående aftaler (jfr. herved betragtningerne ovenfor, navnlig under punkt 14). Lad mig straks sige, at jeg ikke mener, at den retlige situation har ændret sig. Medlemsstaternes rettigheder og forpligtelser og Parlamentets retlige situationer er forblevet uændret i forhold til de klare bestemmelser i den pågældende afgørelse.

Lad mig her gentage, at Parlamentet og dets tjenester på grundlag af denne afgørelse og den nu i vid udstrækning faste praksis er placeret på følgende måde: Parlamentets mødeperioder holdes i Strasbourg; Parlamentets generalsekreta-

riat og dets tjenester er placeret i Luxembourg; Parlamentets forskellige udvalg afholder deres møder i Bruxelles. Inden for denne ramme er den mest betydningsfulde nyskabelse i perioden 1965-1981 valget af Luxembourg sammen med Strasbourg som Parlamentets mødesteder. Det er et spørgsmål, om denne praksis og de efterfølgende aftaler fra marts og juni 1980 i retsteknisk forstand kan anses som retskilder, der som sådanne kan begrunde, at en del af Parlamentets plenarmøder afholdes i Luxembourg?

Som allerede nævnt mener jeg af flere grunde ikke, at dette er tilfældet. For så vidt angår den praksis at afholde enkelte møder i Luxembourg mener jeg, at der er gjort for mange begrænsninger i denne praksis til, at man heraf kan slutte, at den har ændret den tidligere retstilstand, som hviler på en formel afgørelse. De principper, som gælder for forholdet mellem skrevne regler og sædvaneretten, er genstand for uenighed. Således er der rejst tvivl om en multinational traktat (som afgørelsen fra 1965) ændres, blot fordi de kontraherende parter flere gange har været enige om en bestemt adfærd, som ikke svarer til den pågældende traktat. Under alle omstændigheder er ikke engang disse betingelser opfyldt i nærværende sag. Jeg behøver blot anføre, at denne praksis kun har varet tretten år (fra 1967 til 1980), og at ikke alle medlemsstaterne har tilsluttet sig denne. Det er således af betydning, at mindst én stat — nemlig Frankrig — har rettet adskillige protestkrivelser til Parlamentets generalsekretær under henvisning til, at Paris-aftalerne af 1958 og afgørelsen af 1965 udelukkende anfører Strasbourg som det foreløbige mødested. Jeg tænker her på den franske udenrigsministers skrivelser til Parlamentets generalsekretær af henholdsvis 4. februar 1971, 26. januar 1973 og 22. september

1978, den franske regerings note af 16. september 1981 og de to samstemmende skrivelser fra formanden for Fællesskabets Ministerråd (22. 9. 1977 og 10. 10. 1978).

1981 må anses at bekræfte afgørelserne af 1965.

Heller ikke de i marts og juni 1981 indgåede aftaler har kunnet ændre den tidligere retstilstand. Afgørende i så henseende er efter min mening den ret intetsigende formulering (»at opretholde status quo«) i Maastricht-aftalen. Resultet af juni-konferencen føjer intet hertil, idet den i denne anledning udsendte erklæring blot præciserer, at Maastricht-aftalen blev indgået af regeringerne som et led i udøvelsen af deres kompetence i henhold til EØF-traktatens artikel 216. Jeg har betegnet denne formulering som intetsigende, men jeg kunne faktisk lige så godt have kaldt den tvetydig, sågar bevidst uklar. Hvad har regeringerne således ment med ordene »status quo«? De tidligere aftaler eller den senere rodfæstede praksis? I mangel af udtrykkelige eller stiltiende angivelser om det modsatte mener jeg, at Maastricht-aftalen må fortolkes i overensstemmelse med afgørelserne af 1965. Hvis regeringerne på nogen måde ville have ændret disse afgørelser, ville de have anvendt klarere vendinger og måske givet aftalen en anden form. Jeg formoder — ja jeg er sikker på — at enkelte af medlemsstaterne accepterede udtrykket »status quo«, fordi de var overbevist om, at der herved var tale om en nyskabelse i forhold til de tidligere regler. Det er imidlertid ligeså sikkert, at mange andre — størstedelen — af medlemsstaterne gav deres tilslutning til denne formulering, fordi de var overbevist om, at der ikke herved blev gjort indgreb i afgørelsen af 1965. På denne baggrund mener jeg kun, der er plads for én fortolkning, nemlig at aftalerne af

18. Jeg vil nu gennemgå Parlamentets beslutning af 7. juli 1981 (EFT C 234 af 14. 9. 1981, s. 22). I sammenhæng hermed må der først redegøres for beslutningens forskellige aspekter. Det må dernæst under hensyn til resultaterne af denne redegørelse afgøres, om — og i hvilken udstrækning — denne beslutning er i overensstemmelse med medlemsstaternes tidligere aftaler vedrørende Parlamentets placering.

Jeg vil kort redegøre for indholdet af beslutningen. Præamblen, som er meget lang (den består af 23 betragtninger), gennemgår de forskellige trin i udviklingen omkring spørgsmålet om Parlamentets hjemsted lige fra afgørelsen af 1965 til Maastricht-konferencen, og henviser til de praktiske vanskeligheder for institutionens udøvelse af sin virksomhed, som skyldes, at der ikke er fastlagt et bestemt arbejdssted. Præamblen fastslår endvidere, at medlemsstaterne i overensstemmelse med traktaterne »har ... beføjelse og pligt til ved overenskomst at fastlægge hjemstedet for Fællesskabets institutioner« (jfr. første betragtning), og anmoder (ligesom allerede den tidligere nævnte resolution af 20. 11. 1980) om, »at afgørelsen om Europa-Parlamentets hjemsted træffes efter samråd med Europa-Parlamentet«, ligesom der henvises til, »at denne procedure — i lighed med den eksisterende procedure mellem Europa-Parlamentet og Rådet — kan forsvares på baggrund af de enorme finansielle virkninger af

fastlæggelsen af hjemstedet» (jfr. nittende betragtning).

Parlamentets personale. Lad mig straks sige, at jeg ikke finder dette korrekt.

Selve beslutningen består af fire punkter. I punkt 1 opfordres »medlemsstaternes regeringer til at opfylde deres forpligtelse i henhold til traktaterne og . . . fastlægge et fast hjemsted for Fællesskabets organisationer . . .« efter en samrådsprocedure. I punkt 2 gøres det gældende, at det er »absolut nødvendigt at koncentrere arbejdet på ét sted«. I det tredje punkt vedtager Parlamentet, at der skal træffes en række midlertidige foranstaltninger, »indtil der er fastlagt et enkelt mødested for Europa-Parlamentet«, og i punkt 4 pålægger Parlamentet endelig sin formand at sende beslutningen til medlemsstaternes regeringer, Rådet, Kommissionen og de øvrige fællesskabsinstitutioner. Punkt 3 er naturligvis den afgørende bestemmelse i denne forbindelse. Punkt 3 er inddelt i tre dele (henholdsvis litra a), b) og c)), som her vil blive gennemgået hver for sig.

19. Inden denne gennemgang må imidlertid først tages stilling til et generelt spørgsmål. Ifølge sagsøgeren overskrider den omstridte beslutning Parlamentets og andre institutioners beføjelse til selv at fastlægge den administrative struktur og forretningsordenen. Ifølge sagsøgeren er det imidlertid ikke så meget beslutningens indhold som den sammenhæng, hvori beslutningen optræder, som støtter denne opfattelse. Ifølge sagsøgeren fremgår det således klart af en gennemlæsning af de af Parlamentet udstedte retsakter, at det har været Parlamentets hensigt ikke at støtte sig til de mellem regeringerne indgåede aftaler, navnlig ikke for så vidt angår omfordelingen af

Jeg mener således ikke, at Parlamentets arbejde på nogen måde kaster lys over beslutningen. Den gennemgang, som sagsøgeren har foreslået, fører til det resultat, at man af Parlamentets retsakter kan slutte alt og intet. Mange parlamentsmedlemmer har sikkert troet at afgøre spørgsmålet om hjemstedet. Således kan den i den tidligere nævnte beslutning af 20. november 1980 fastsatte frist indirekte lede til den antagelse, at Parlamentet herved med hensyn til valget af hjemstedet (læs hjemstederne) har sat sig i regeringernes sted. Der er imidlertid også støtte for det modsatte. For eksempel har Parlamentet afvist en række ændringsforslag, som hvis de var blevet vedtaget klart ville have været ensbetydende med en afgørelse om Parlamentets hjemsted. Resultatet af disse modstridende angivelser er lig nul. I øvrigt må det, hvis det er plenarforsamlingen, som har truffet en bestemt foranstaltning, være rigtigt så vidt muligt at fortolke denne på grundlag af den af Forsamlingen godkendte tekst.

Jeg vil nu gennemgå beslutningen punkt for punkt.

20. Det er i punkt 3, litra a), bestemt »at holde [Parlamentets] plenarmøder i Strasbourg«. Denne formulering viser, at det er hensigten ikke at holde flere møder i Luxembourg, i det mindste ikke før denne beslutning ændres ved en ny beslutning. Det er spørgsmålet, om denne bestemmelse er i strid med

medlemsstaternes kompetence i henhold til artikel 77 i EKSF-traktaten, artikel 216 i EØF-traktaten og artikel 189 i Euratom-traktaten, som gentagne gange er nævnt ovenfor. Det mener jeg ikke, og jeg skal nedenfor forklare hvorfor.

Som jeg allerede har påvist, er Strasbourg i henhold til de hidtil indgæede aftaler mellem medlemsstaternes regeringer Parlamentets foreløbige arbejdssted, for så vidt angår afholdelsen af plenarmøder. Man kan derfor ikke anklage Parlamentet for at have sat sig i medlemsstaternes sted med beslutningen om at afholde sine plenarmøder i Strasbourg. Med bestemmelsen i punkt 3, litra a), har Parlamentet blot gentaget og gennemført det af regeringerne vedtagne. Derimod er det rigtigt, at beslutningen til en vis grad skuffer Luxembourgs forventninger. Som bekendt er der siden 1967 årligt afholdt et vist antal møder i Luxembourg. Derfor tilsidesættes de luxembourgske interesser også ved det brud på den tidligere praksis, som denne beslutning indebærer. Disse interesser er imidlertid retlig set uden betydning. Regeringernes aftaler om institutionernes hjemsted, og navnlig den eller rettere de aftaler, som omhandler Parlamentets hjemsted, anerkender således ikke Luxembourg som mødested. Som allerede påvist kunne heller ikke praksis i perioden 1967-1980 bevirke nogen ændring heri.

Det er imidlertid her nødvendigt med en præcision. De netop fremførte betragtninger indebærer ikke, at beslutningen om at afholde visse møder uden for Strasbourg er i strid med afgørelserne fra 1968, som blev bekræftet i 1981. Denne modsætning foreligger ikke i det omfang, beslutningen er en foranstaltning vedrørende den interne organisation truffet med hjemmel i de almindelige

retsgrundsætninger, som gælder for offentlige myndigheders arbejdsvilkår, og traktaternes bestemmelser, som bemyndiger Parlamentet til selv at fastsætte sin forretningsorden (artikel 25 i EKSF-traktaten, artikel 142 i EØF-traktaten og artikel 112 i Euratom-traktaten). Hvis man ser bort fra eventuelle særlige omstændigheder, kan man således gøre gældende, at en beslutning, som den her foreliggende (som også fremover vil kunne træffes) er gyldig, når følgende to betingelser er opfyldt: for det første skal der ligge særlige omstændigheder til grund for en sådan beslutning, som navnlig skyldes hensynet til institutionens arbejdsvilkår, og for det andet må antallet og varigheden af de mødeperioder, som holdes uden for Strasbourg, ikke antage sådanne dimensioner, at de gældende regeringsaftaler herved mister deres betydning.

21. I beslutningens punkt 3, litra b), bestemmes det, at de forskellige udvalgs og politiske gruppers møder normalt holdes i Bruxelles. Under hensyn til den vide betydning jeg har tillagt udtrykket hjemsted som det sted, hvor institutionens kontorer er beliggende, og hvor den normalt udøver sin virksomhed, mener jeg selvfølgelig også, at spørgsmålet om disse udvalgs og gruppers arbejdssted hører under regeringernes kompetence. Også på dette punkt mener jeg derfor, at beslutningen ligger på linje med de mellem regeringerne indgæede aftaler. Følgelig mener jeg, at den ugyldighedsindsigelse støttet på inkompetence, som storhertugdømmet Luxembourg har gjort gældende, må forkastes.

Jeg vil nu forsøge at rekonstruere indholdet af de pågældende aftaler, for så vidt angår de forskellige udvalgs og

gruppers arbejdssted. Som allerede påvist omhandler aftalerne af 1958 udelukkende én af Parlamentets aktiviteter, nemlig plenarmøderne. I perioden 1958-1965 (og derefter indtil 1981) har udvalgene normalt afholdt deres møder i Bruxelles. Dette skyldes, at Bruxelles er hjemstedet for Fællesskabernes udøvende myndigheder, og at udvalgenes virksomhed er snævert knyttet til det arbejde, som foregår dér. Begrundelsen er derfor af praktisk karakter; ydermere har medlemsstaterne ikke i de sidste 23 år bestridt denne praksis. Jeg slutter heraf, at vi står over for den stiltiende aftale, som har samme retsgylighed som aftalerne af 1958, og som ligesom disse genfindes i afgørelserne af 1965. At denne praksis er blevet accepteret viser sig konkret på to måder: dels gennem den brede formulering af afgørelsens artikel 1, hvorefter Bruxelles — ligesom Strasbourg og Luxembourg — forbliver foreløbigt tjenestested for Fællesskabet, og dels gennem artikel 12, som tager forbehold med hensyn til de »foreløbige tjenestesteder for De europæiske Fællesskabers institutioner og tjenester, som er et resultat af regeringernes tidligere afgørelser . . .«.

Som allerede nævnt (jfr. ovenfor punkt 14) medfører disse henvisninger, at de tidligere indgåede aftaler får retsvirkning. Man kan derfor heraf slutte, at Parlamentet teknisk set kan fastlægge Parlamentets egne udvalgs arbejdssted til den belgiske hovedstad. Lad mig til støtte herfor nævne, at formanden for Fællesskabernes Ministerråd i skrivelse af 22. oktober 1977 til Parlamentets generalsekretær (jfr. bilag 10 til svarskriftet af

14. 10. 1981) udtalte følgende: »Det er almindelig kendt, at Parlamentets udvalg normalt holder møder i Bruxelles med det minimum af infrastruktur, som er nødvendigt for teknisk set at sikre afholdelsen af disse møder«. Denne formulering er usædvanlig klar. Imidlertid bekræfter den ikke alene, at Bruxelles altid har været anset som det sædvanlige arbejdssted for de forskellige udvalg, men også at dette er sket som led i Parlamentets administrative praksis. Dette fremgår af den omstændighed (som Parlamentet har anført under den mundtlige forhandling), at udvalgene inden afholdelsen af deres møder i Bruxelles aldrig har forelagt præsidenten begrundet anmodning herom, således som det med hensyn til møder, der afholdes uden for hjemstedet, er bestemt i forretningsordenens artikel 10, stk. 3.

For så vidt angår de politiske grupper er spørgsmålet mere kompliceret. Disse grupper er således hverken omtalt i aftalerne af 1958 eller i aftalerne af 1965 (og så meget desto mindre i de aftaler af 1981, som udelukkende er af bekræftende karakter). Hvorfor? Sagsøgeren mener, at denne udeladelse skyldes den større uafhængighed, som grupperne nyder som følge af deres struktur og sammensætning. Jeg kan tilslutte mig denne forklaring. Når dette er tilfældet, må det imidlertid anerkendes, at Parlamentet i det mindste på dette punkt har en vis handlefrihed. Denne frihed beror på Parlamentets beføjelse til selv at fastlægge sin interne organisation og de politiske gruppers særlige karakter, men friheden er imidlertid begrænset af de gældende aftaler om arbejdsstedet (Jeg

tænker navnlig på placeringen af Parlamentets generalsekretariat og dets tjenester i Luxembourg, som indirekte smitter af på Parlamentets arbejdsvilkår som helhed) og medlemsstaternes kompetence til at fastlægge hjemstedet. Lad mig tilføje, at den praksis normalt at afholde de politiske gruppers møder i Bruxelles aldrig er stødt på modstand fra regeringernes side, hvilket ikke er uden betydning.

denne forbindelse anvende de mest moderne telekommunikationsmidler og andre tekniske hjælpemidler for at lette samarbejdet mellem institutionerne. Af samme grunde giver heller ikke fjerde afsnit anledning til stridsspørgsmål, for så vidt bestemmelserne heri vedrører de foranstaltninger, der skal træffes med henblik på de i andet og tredje afsnit omhandlede forhold. Det forholder sig imidlertid anderledes med første afsnit, som direkte omhandler Parlamentets sekretariat og dets tjenester.

22. Det er i punkt 3, litra c), bestemt, »at arbejdsområdet for Parlamentets sekretariat og tekniske tjeneste skal behandles nærmere, så det er i overensstemmelse med det under a) og b) nævnte, især med henblik på at undgå, at en stor del af Parlamentets personale konstant skal rejse«. Det bestemmes videre, at der i den forbindelse er grund til, »i et så stort omfang som muligt at anvende de mest moderne telekommunikationsmidler, både hvad angår de personlige kontakter og dokumentforsendelserne«, og »at anvende de mest udviklede former for teknik med henblik på at lette samarbejdet mellem institutionerne, mens lande-, jernbane- og flyforbindelserne mellem de vigtigste centre for fællesskabsaktiviteterne bør forbedres«. Endeligt bestemmes det, at Parlamentets kompetente organer »under formandens og det udvidede præsidiums overopsyn fastsætter bestemmelser for, hvilke foranstaltninger, der skal træffes, og anslår omkostningerne herved«, samt inden årets udgang . . . forelægger Parlamentet en rapport indeholdende de forslag, de finder nødvendige.

Som allerede nævnt bestemmes det heri, at arbejdsområdet for Parlamentets sekretariat og dets tjenester skal behandles nærmere for at undgå, at Parlamentets personale skal rejse mellem forskellige arbejdssteder. Ganske vist nævner de to følgende afsnit en række foranstaltninger, som skal afhjælpe dette rejseri, men jeg mener imidlertid ikke, at det første afsnit skal fortolkes på baggrund af disse bestemmelser. Med andre ord mener jeg ikke, at Parlamentet med denne bestemmelse har besluttet at imødegå de foreliggende vanskeligheder alene gennem anvendelsen af de mest moderne telekommunikationsmidler og andre højt udviklede tekniske hjælpemidler. Bestemmelsen i det første afsnit er af generel karakter (således at denne bestemmelse i beslutningen endog er genstand for et selvstændigt punkt). Jeg mener derfor, at bestemmelsen ligeledes indebærer, at der overflyttes personale fra Luxembourg til de øvrige tjenestesteder, og navnlig til Bruxelles.

Det er åbenbart, at hverken andet eller tredje afsnit rejser problemer. Der kan således ikke rejses tvivl om, at det tilkommer Parlamentet at reorganisere arbejdsområdet for dets tjenester og i

Dette rejser i det væsentlige to spørgsmål. For det første spørgsmålet, om den anfægtede beslutning a) udelukkende er foreløbig, altså et led i en fortløbende proces, som først får retsvirkninger, når denne proces er afsluttet, eller b) om beslutningen autonomt får

retsvirkninger uden for institutionens rammer og således kan gøres til genstand for retlig kontrol. Det andet spørgsmål (som logisk set afhænger af besvarelsen af det første spørgsmål) går ud på, om og i hvilken udstrækning beslutningen, selv om den angår indplaceringen af Parlamentets personale, er forenelig med de indgående regeringsaftaler på dette område.

23. Med hensyn til det første spørgsmål må det være rigtigst at tillægge den anfægtede beslutning retsvirkninger, som også kommer til udtryk uden for institutionen. Parlamentet har således med beslutningen *bestemt* — jeg gentager bestemt og ikke kun overvejet — at overflytte ansatte fra Luxembourg til de øvrige tjenestesteder, herunder navnlig til Bruxelles. Administrationens opgave med at fastsætte (bemærk »fastsætte« og ikke »undersøge«) de i denne forbindelse nødvendige foranstaltninger og omkostningerne herved er efter min opfattelse ensbetydende med en gennemførelse af en allerede truffet afgørelse. Den omstændighed, at antallet og navnene på de ansatte, som skal overflyttes, ikke angives, og at Bruxelles ikke er udtrykkeligt nævnt som det nye tjenestested, ændrer ikke heri. Dette »hul« forekommer ikke urimeligt i betragtning af, at Parlamentets bestemmelser er af generel karakter, og at det tilkommer Parlamentets administrative myndigheder at fastlægge de konkrete gennemførelsesforanstaltninger. Det samme kan gøres gældende med hensyn til den rapport (jfr. fortsat fjerde afsnit), som de kompetente organer skal forelægge Parlamentet. Også denne rapport og institutionens efterfølgende beslutninger falder ind under rammerne af det præcise og endelige valg, som er truffet med den pågældende beslutning. Oplysende i denne henseende er efter min mening

sekstende betragtning, der henviser til, »at dette Parlament allerede har forsvaret sin ret til at holde møder og arbejde det sted, det selv vælger«.

24. Hvad dernæst angår det andet spørgsmål erindrer jeg om, at afgørelsen af 8. april 1965, og herved den tidligere nævnte artikel 4, blev truffet af regeringerne under udøvelse af deres beføjelser i spørgsmålet om institutionernes hjemsted. Det er åbenlyst, at de af Parlamentets afgørelser, som indebærer overflytning af personale fra Luxembourg til de andre tjenestesteder, må vurderes på baggrund af denne artikel. Jeg mener imidlertid ikke, artiklen kan fortolkes snævert, bl.a. fordi Parlamentet ikke er det samme som i 1965, idet der i dag er tale om et repræsentativt parlament med dobbelt så mange medlemmer som tidligere.

For nærmere at bestemme artiklens rækkevidde er det under alle omstændigheder nødvendigt at sammenholde den med de udtrykkelige eller stiltiende aftaler om at lægge Parlamentets møder i Strasbourg og udvalgenes i Bruxelles. Hvis man erindrer sig disse aftaler, kommer løsningen af sig selv, idet disse ikke kan tillægges betydning og Parlamentet — dvs. Parlamentet af 1982 — ikke kan føre dem ud i livet, medmindre man anerkender en beskeden overflytning af personale fra Luxembourg. Ministerrådets formand har allerede udtrykkeligt anerkendt dette i sin skrivelse af 22. september 1977, som jeg tidligere har henvist til. Jeg mener derfor, at Parlamentet på grundlag af de af regeringerne indgåede aftaler er kompetent til at over-

flytte et vist antal ansatte til Bruxelles i det omfang, der er tale om strengt nødvendige overflytninger for at oprette den nødvendige struktur af hensyn til udvalgenes arbejde i Bruxelles. Det er naturligvis udelukket, at der kan være tale om overflytning af hele tjenester eller kontorer.

Den nuværende opdeling af personalet mellem Luxembourg og Bruxelles kan danne grundlag for et både brugbart og rimeligt kriterium. En detaljeret redegørelse herfor findes i bilag II til Parlamentets besvarelse af de af Domstolen forelagte spørgsmål (jfr. aktstykke indgivet til Domstolens justitskontor den 15. 6. 1982). I 1982 er situationen følgende: af 2 612 fastansatte tjenestemænd gør 117 tjeneste i Bruxelles; yderligere 155 midlertidigt ansatte arbejder for de politiske grupper. Jeg mener, at der, hvis overflytningen af tjenestemænd eller andre ansatte til den belgiske hovedstad væsentlig ændrer den nugældende kvantitative fordeling mellem Luxembourg og Bruxelles, vil være tale om en foranstaltning vedrørende den interne organisation, som klart er i strid med regerings-

aftalerne om institutionernes placering, hvorfor foranstaltningerne vil være ugyldige på grund af inkompetence.

Følgelig kan det ikke lægges til grund, at Parlamentets beslutning er ugyldig på grund af inkompetence, medmindre det kan fastslås a) at beslutningen påvirker personalefordelingen mellem institutionens forskellige arbejdssteder, og b) at overflytningen af personale fra Luxembourg til de i beslutningen omhandlede andre arbejdssteder er af en sådan karakter, at beslutningen er i strid med artikel 4 i afgørelse af 1965 som fortolket ovenfor. Jeg mener ikke, at dette er tilfældet. Jeg føler mig navnlig overbevist herom som følge af beslutningens ubestemthed med hensyn til overflytning af personale. Dette særdeles delikate eller rettere farlige spørgsmål har tydeligvis fået Parlamentet til at praktisere den kunst ikke at vove sig for langt ud. Det rigtigste vil derfor være at foreslå Domstolen at erklære beslutningen for gyldig i det omfang, den fortolkes og gennemføres under hensyn til artikel 4 i afgørelsen af 1965.

25. På grundlag af disse betragtninger foreslår jeg, at Domstolen i den sag, som storhertugdømmet Luxembourg ved stævning indgivet til Domstolens justitskontor den 7. august 1981 har anlagt mod Europa-Parlamentet, kender følgende for et:

- a) »Beslutning om hjemstedet for Det europæiske Fællesskabs institutioner, navnlig for Europa-Parlamentet« truffet under Parlamentets møde den 7. juli 1981 er gyldig, for så vidt denne beslutning ikke medfører, a) at der overflyttes personale fra Luxembourg til Bruxelles i større omfang end påkrævet under hensyn til den struktur, der er nødvendig for at løse Parlamentets gruppers arbejdsopgaver på stedet, b) at der overflyttes hele

tjenester eller kontorer, og c) at der overflyttes personale i et sådant omfang, at den nuværende kvantitative fordeling af ansatte, som gør tjeneste i Luxembourg, og ansatte, som gør tjeneste på de andre tjenestesteder, navnlig i Bruxelles, ændres væsentligt.

b) Sagsøgte frifindes følgelig.

Med hensyn til spørgsmålet om sagens omkostninger finder jeg det rimeligt, at hver af parterne under hensyn til spørgsmålenes indviklede karakter og det forhold, at de ikke tidligere har været forelagt Domstolen, selv bærer sine omkostninger.