I sag 230/81

STORHERTUGDØMMET LUXEMBOURG, ved Joseph Weiland, direktør for udenrigsministeriets kontor for udenrigsøkonomi, som befuldmægtiget, bistået af advokat André Elvinger, Luxembourg, Jean Boulouis, professor ved Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris, og barrister Francis Jacobs, Middle Temple, og med valgt adresse hos advokat André Elvinger,

sagsøger,

mod

EUROPA-PARLAMENTET, ved Europa-Parlamentets generalsekretær Hans-Joachim Opitz, generaldirektør Francesco Pasetti-Bombardella og juridisk konsulent Roland Bieber, som befuldmægtigede, bistået af Allessandro Migliazza, professor ved universitetet i Milano, og med valgt adresse hos Europa-Parlamentets generalsekretariat, Kirchberg, Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Europa-Parlamentets beslutning af 7. juli 1981 »om hjemstedet for Det europæiske Fællesskabs institutioner, særlig for Europa-Parlamentet« (EFT C 234, s. 22),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene P. Pescatore, A. O'Keeffe og U. Everling, dommerne Mackenzie Stuart, G. Bosco, O. Due, K. Bahlmann og Y. Galmot,

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder i sagen, retsforhandlingernes forløb og parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes som følger:

I — Faktiske omstændigheder

1. EKSF-traktatens artikel 77 har følgende ordlyd:

»Hjemstedet for Fællesskabets institutioner fastlægges ved overenskomst mellem medlemsstaternes regeringer.«

Tilsvarende bestemmer EØF-traktatens artikel 216 og Euratom-traktatens artikel 189 følgende:

»Hjemstedet for Fællesskabets institutioner fastlægges ved overenskomst mellem medlemsstaternes regeringer.«

2. På en pressekonference afholdt den 24. og 25. juli 1952 i forbindelse med EKSF-traktatens ikrafttræden, erklærede udenrigsministrene for de seks medlemsstater, som havde grundlagt Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, at Den Høje Myndighed og Domstolen til at begynde med skulle placeres i Luxembourg, og at Forsamlingens første møde skulle holdes i Strasbourg. De tilføjede videre, at den endelige fastlæggelse af hjemstedet skulle finde sted på grundlag af forhandlingerne om Saar-områdets statsretlige stilling.

Ifølge denne afgørelse blev EKSF's fælles forsamlings første møde såvel som de følgende møder holdt i Strasbourg, dog med undtagelse af et enkelt møde holdt i Bruxelles og et andet i Rom. Forsamlingens generalsekretariat valgte til at begynde med Luxembourg som arbejdssted, fordi Rådet holdt sine møder dér, og Den Høje Myndighed og dennes tjenestegrene samt Rådets sekretariat var placeret dér.

Spørgsmålet om institutionernes hjemsted eller arbejdssted var indtil Romtraktatens ikrafttræden ikke genstand for andre afgørelser eller erklæringer.

3. Efter EØF- og EKSF-traktatens ikrafttræden erklærede medlemsstaternes udenrigsministre den 7. januar 1958 i en pressemeddelelse under overskriften »hjemsted« følgende:

»Ministrene er enige om at samle alle de seks medlemsstaters europæiske institutioner på samme sted, når dette under hensyn til traktaternes bestemmelser er muligt i praksis.

Udenrigsministrene har besluttet af holde et nyt møde inden den 1. juni 1958 for at fastlægge hjemstedet . . .

. . .

Forsamlingens udvalg indkaldes i mellemtiden til møde på deres respektive formænds initiativ. Under hensyn til den omstændighed, at der hverken er fastlagt et foreløbigt eller endeligt hjemsted, anbefaler regeringerne udvalgene at holde deres møder i Val Duchesse (Bruxelles) eller i Luxembourg afhængigt af praktiske hensyn og eksisterende faciliteter.

De to Fællesskabers Ministerråd og Investeringsbankens bestyrelse indkaldes på deres respektive formænds foranledning.

Forsamlingen holder sine møder i Strasbourg.

...«

Som følge af denne afgørelse holdt Forsamlingen fortsat sine plenarmøder i Strasbourg, mens generalsekretariatets arbejdssted var Luxembourg. Med hensyn til Forsamlingens udvalg lagde man sig lidt efter lidt fast på den praksis som hovedregel at holde udvalgsmøderne i Bruxelles, hvor de to Fællesskabers Råd og Kommissioner samt institutionernes administration var placeret.

I de følgende år traf medlemsstaternes regeringer ikke andre afgørelser med hensyn til institutionernes hjemsted eller arbejdssted, og denne situation forblev uændret til trods for en række resolutioner fra Europa-Parlamentets side om nødvendigheden af at fastlægge hjemstedet.

4. I forbindelse med udarbejdelsen af traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber blev der ført forhandlinger om institutionernes placering. Parlamentet, som blev holdt underrettet om disse forhandlinger, fastslog under en afstemning den 2. november 1964 Parlamentets ret til selv at fastlægge sine udvalgs og sit sekretariats arbejdssted, men svarede samtidig benægtende på et spørgsmål om, hvorvidt det var nødvendigt at ændre regeringernes foreløbige afgørelse af 7. januar 1958 om at holde Forsamlingens plenarmøder i Strasbourg.

I forbindelse med undertegnelsen af den ovenfor nævnte traktat traf medlemsstaternes regeringer den 8. april 1965 i medfør af traktatens artikel 37 en afgørelse, som trådte i kraft den 1. juli 1967 samtidig med traktaten (EFT 1967 (JO nr. 152, 1967, s. 18)); afgørelsen indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

»Artikel 1

Luxembourg, Bruxelles og Strasbourg forbliver foreløbige tjenestesteder for Fællesskabernes institutioner.

Artikel 4

Det europæiske Parlaments generalsekretariat og dets tjenester er fortsat placeret i Luxembourg.«

Udover disse bestemmelser omhandler afgørelsen bl.a. Rådets møder, placering af Domstolen, de dømmende myndigheder og lignende myndigheder, Den europæiske Investeringsbanks placering, placering af Det europæiske Kul- og Stålfællesskabs afdelinger for finansieringssager under Den Høje Myndighed og af andre fællesskabsorganer og -afdelinger, overflytning af Kommissionens forskellige administrationsafdelinger for kul- og stålmarkedet, samt endelig overflytning til eller fortsat placering i Luxembourg af visse af Kommissionens afdelinger. Formålet med afgørelsen var at løse visse særlige problemer for storhertugdømmet Luxembourg som følge af oprettelsen af et fælles Råd og en fælles Kommission, uden dog herved at foregribe den endelige fastlæggelse af institutionernes hjemsted.

5. Efter afgørelse truffet af det udvidede præsidium holdt Parlamentet den 19. juli 1967 for første gang et ét-dags møde i Luxembourg i anledning af en række presserende konsultationer med Rådet.

Senere er mødeperioder af kortere varighed af praktiske hensyn normalt blevet holdt i Luxembourg.

Den nye administrationsbygning, som de luxembourgske myndigheder i 1970 opførte til Parlamentets tjenester, kom efter Parlamentets anmodning til at rumme de nødvendige faciliteter til afholdelse af Parlamentets plenarmøder samt udvalgs og gruppers møder.

6. Den franske udenrigsminister gav i skrivelse af 4. februar 1971 til Parlamentets generalsekretær udtryk for den franske regerings bekymring over, at antallet af møder, som skulle holdes uden for Strasbourg, var steget mærkbart i 1971, hvilket indebar, at disse møder, som først havde kunnet opfattes som undtagelser nu snarere havde karakter af en regelmæssig tilbagevendende begivenhed. Den franske udenrigsminister tog udtrykkeligt forbehold over for Parlamentets afgørelser om at holde møder uden for Strasbourg, afgørelser, som ifølge ministeren hverken var i overensstemmelse med traktaternes bestemmelser eller med de af regeringerne trufne afgørelser vedrørende dette spørgsmål.

I skrivelse af 8. marts 1971 svarede Parlamentets generalsekretær den franske regering, at beslutningen om at holde mødeperioder under to dages varighed i Luxembourg og ikke i Strasbourg udelukkende skyldtes praktiske hensyn og derfor ikke kunne opfattes som et angreb på regeringernes kompetence til at træffe afgørelse om fastlæggelsen af institutionernes endelige hjemsted.

Den franske udenrigsminister henvendte sig på ny til Parlamentets generalsekretær i skrivelse af 26. januar 1973, hvori ministeren på regeringens vegne udtrykte alvorlig bekymring over Parlamentets praksis med hvert år at holde en række møder i Luxembourg, herunder ifølge mødekalenderen for 1973 for første gang også længerevarende møder.

7. Efter undertegnelsen af akten om almindelige direkte valg af repræsentanterne i Forsamlingen redegjorde Parlamentets generalsekretær i skrivelse af 6. juli 1977 til Rådets formand for de praktiske problemer, som Parlamentet stod over for i forbindelse med det direkte valg til Parlamentet og forøgelsen af antallet af parlamentsmedlemmer. Generalsekretæren redegjorde herved bl.a. for Parlamentets behov for lokaler og mødesale på de tre arbejdssteder, nemlig Strasbourg, Luxembourg og Bruxelles, idet han navnlig påpegede nødvendigheden af at opføre en ny stor parlamentsbygning til afholdelse af plenarmøder og indrette flere kontorer til parlamentsmedlemmerne og Parlamentets afdelinger i Luxembourg.

I sit svar af 22. september 1977 meddelte Rådets formand, at der ikke ifølge medlemsstaternes regeringer var anledning til hverken retligt eller faktisk at ændre den nugældende situation omkring Forsamlingens foreløbige arbejdssteder, nemlig Strasbourg samt Luxembourg, hvor Parlamentets generalsekretariat og tjenester fortsat er placeret, mens Parlamentets udvalg normalt holder deres møder i Bruxelles.

Den luxembourgske udenrigsminister tilsluttede sig i skrivelse af 19. januar 1978 til Parlamentets generalsekretær Rådets formands opfattelse, idet han præciserede, at den foreløbige placering af Parlamentet er Strasbourg og Luxembourg.

Den franske udenrigsminister protesterede i skrivelse af 22. september 1978 til Parlamentets generalsekretær mod Parlamentets udvidede præsidiums forslag til fastlæggelse af mødekalenderen for første halvår af 1979. Udenrigsministeren gjorde i denne forbindelse gældende, at Strasbourg var det eneste mødested for Parlamentet, og at den praksis, som gradvis havde vundet indpas, af afholde visse kortvarige møder i Luxembourg var i strid med medlemsstaternes regeringers afgørelser. Endelig insisterede ministeren på, at mindst tre ud af fem møder skulle holdes i Strasbourg.

Under Parlamentets møde den 13. februar 1978 fremsatte Parlamentets generalsekretær en erklæring vedrørende den indsats, som var gjort for at sikre det direkte valgte Parlament rimelige arbejdsvilkår på de forskellige arbejdssteder, idet han bl.a. nævnte kontakterne med de kompetente myndigheder i Strasbourg og Luxembourg og de løsningsmuligheder, som var under overvejelse i Bruxelles for at tilvejebringe de nødvendige lokaler og faciliteter til afholdelse af plenarmøder i Strasbourg og Luxembourg, samt til afholdelse af de forskellige udvalgs og politiske gruppers møder i Bruxelles.

8. Efter det direkte valg til Parlamentet holdt dette sine første mødeperioder i perioden 17. juli 1979 - juni 1980 i Strasbourg. Efter at den nye store parlamentsbygning i Luxembourg, som gav Parlamentet mulighed for at holde plenarmøder dér, stod færdig i juni 1980, blev der i perioden fra sidst i juni 1980 til februar 1981 holdt fire mødeperioder i Luxembourg.

Den 20. november 1980 vedtog Parlamentet en beslutning »om Europa-Parlamentets hjemsted«, hvori Parlamentet, som var bekymret over de materielle vilkår for og udgifterne i forbindelse med sit arbejde, og som ønskede, at den foreløbige ordning vedrørende dets arbejdssteder blev bragt til ophør, anmodede medlemsstaternes regeringer om senest den 15. juni 1981 at træffe en afgørelse og fastslog, 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«.

Parlamentet besluttede den 12. januar 1981 at afvise præsidiets forslag til mødekalender for første halvår 1981, som bestemte, at der skulle holdes to møder i Luxembourg. Parlamentet besluttede at forelægge en anden mødekalender for 1981 for plenarforsamlingen og at holde mødet i juli 1981 i Strasbourg.

I overensstemmelse med denne beslutning blev et forslag vedrørende mødekalender og mødested for Parlamentets mødeperiode for andet halvår af 1981 forelagt Parlamentet. Ifølge dette forslag skulle alle Parlamentets mødeperioder for andet halvår af 1981 holdes i Strasbourg. Parlamentet godkendte dette forslag i plenarforsamlingens møde den 13. marts 1981.

9. Medlemsstaternes stats- og regeringschefer vedtog på Det europæiske Råds møde i Maastricht den 23. og 24. marts 1981 følgende erklæring om »institutionernes hjemsted«:

»Stats- og regeringscheferne besluttede enstemmigt at opretholde status quo, for så vidt angår de europæiske institutioners foreløbige arbejdssteder«.

På foranledning af en note fra den franske regering om de praktiske

problemer i forbindelse med Parlamentets udøvelse af dets beføjelser ifølge traktaten, som følge af spredningen af Parlamentets arbejdssteder afholdt repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer senere en konference om hjemstedet for Fællesskabernes institutioner. På konferencen, som sluttede den 30. juni 1981, blev følgende resultater opnået:

»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.«

Vedrørende denne aftale fastslog Rådets formand den 16. november 1981 på et møde mellem Parlamentets udvidede præsidium og de ti udenrigsministre, at konferencen havde vist, at den bedste løsning blandt de foreslåede kompromisser var at opretholde status quo, dvs. fastsættelsen af en række foreløbige arbejdssteder.

10. Under henvisning til en betænkning fra sit politiske udvalg vedtog Parlamentet den 7. juli 1981 en beslutning »om hjemstedet for Det europæiske Fællesskabs institutioner, særlig for Europa-Parlamentet« (EFT C 234, s. 22). I beslutningens betragtninger henviser Parlamentet til de vanskeligheder, som skyldes, at Parlamentet udøver sin virksomhed spredt på tre forskellige steder, idet Parlamentet dog samtidig hermed fastslår, at det ikke drager medlemsstaternes regeringers rettigheder og pligter på dette område i tvivl. Videre fremgår det af betragtningerne, at Parlamentet nødsages til selv at forbedre sine arbejdsvilkår, da medlemsstaternes regeringer ikke har overholdt fristen den 15. juni 1981, ligesom Parlamentet heri har forsvaret sin ret til at holde møder og arbejde det sted, det selv vælger. Endelig fastslår beslutningen, at Europa-Parlamentet

»1. opfordrer medlemsstaternes regeringer til at opfylde deres forpligtelse i henhold til traktaterne og omsider fastlægge et fast hjemsted for Fællesskabets institutioner og ønsker i denne forbindelse, at der i god tid indledes en samrådsprocedure;

2. anser det for absolut nødvendigt at koncentrere arbejdet på ét sted;

3. vedtager, indtil der er fastlagt et enkelt mødested for Europa-Parlamentet:

a) at holde sine plenarmøder i Strasbourg;

b) normalt at holde udvalgenes og de politiske gruppers møde i Bruxelles;

c) 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,

— 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 dokumentsforsendelserne,

— at anvende de mest udviklede former for teknik med henblik på at lette samarbejdet mellem institutionerne, mens landevejs-, jernbane- og flyveforbindelserne mellem de vigtigste centre for fællesskabsaktiviteterne bør forbedres,

— at Parlamentets kompetente organer under formandens og det udvidede præsidiums overopsyn fastsætter bestemmelser for, hvilke foranstaltninger, der skal træffes, og anslår omkostningerne herved; at de inden årets udgang skal forelægge Parlamentet en rapport indeholdende de forslag, de finder nødvendige;«.

II — Skriftveksling og parternes påstande

1. Ved stævning indgivet den 7. august 1981 har storhertugdømmet Luxembourg principalt i medfør af EKSF-traktatens artikel 38, og subsidiært og i fornødent omfang i medfør af EØF-traktatens artikel 173 og Euratom-traktatens artikel 146, anlagt sag i anledning af Parlamentets beslutning af 7. juli 1981.

Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt. På storhertugdømmet Luxembourgs anmodning har Domstolens præsident på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at tilstå storhertugdømmet Luxembourg en ekstra frist til at besvare visse betragtninger fremført i Parlamentets duplik uden herved at foregribe spørgsmålet, om disse betragtninger udgør en ny indsigelse, jfr. procesreglementets artikel 42, stk. 2. Parlamentet har ikke fundet det nødvendigt at besvare den luxembourgske regerings supplerende indlæg.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har imidlertid forelagt Parlamentet et spørgsmål vedrørende Parlamentets faciliteter i henholdsvis Luxembourg, Strasbourg og Bruxelles samt vedrørende udviklingen i antallet af tjenestemænd, som gør tjeneste på disse steder. Parlamentet har besvaret dette spørgsmål skriftligt.

2. *Storhertugdømmet Luxembourg* har nedlagt følgende påstande:

— Den af De europæiske Fællesskabers Forsamling den 7. juli 1981 vedtagne »beslutning om hjemstedet for Det europæiske Fællesskabs institutioner, særlig for Europa-Parlamentet« annulleres på grund af inkompetence og væsentlige formmangler;

— Domstolen træffer afgørelse om sagsomkostningerne i medfør af reglerne i procesreglementet.

Europa-Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises;

— subsidiært frifindes sagsøgte;

— sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — Formaliteten

1. Retlig kontrol med Parlamentets retsakter

a) Ifølge *Parlamentet* må sagen afvises, idet det hverken efter EKSF-traktatens artikel 38, som den luxembourgske regering principalt har påberåbt sig, eller efter EØF-traktatens artikel 173 og Euratom-traktatens artikel 146, som er påberåbt subsidiært, er muligt at indstævne Parlamentet for Domstolen i en sag som den foreliggende.

Hjemmelen til at ophæve Forsamlingens afgørelser i EKSF-traktatens artikel 38 genfindes ikke i EØF- og Euratom-traktaten, ligesom EØF-traktatens artikel 173 og Euratom-traktatens artikel 146 ikke indeholder regler om prøvelse af Parlamentets retsakter. Domstolens beføjelse til at ophæve Parlamentets retsakter kan ikke analogisk udvides til også at gælde EØF- og Euratom-traktaten; en sådan udvidelse ville bl.a. indebære en anerkendelse af Parlamentets ret til selv at anlægge sag i medfør af disse bestemmelser.

Parlamentet har med den anfægtede beslutning, som hviler på Parlamentets kompetence til selv at fastsætte sin forretningsorden (EØF-traktatens artikel 142, Euratom-traktatens artikel 112 og EKSF-traktatens artikel 25), ved enslydende og fælles regler udøvet sine beføjelser i henhold til de tre traktater. Det må være udelukket at ophæve denne beslutning, som vedrører de tre Fællesskaber, for så vidt angår EKSF, og så fortsat tillægger den gyldighed for EØF- og Euratom-Fællesskabet. EKSF-traktatens artikel 38 finder følgelig ikke anvendelse.

b) *Den luxembourgske regering* har anført, at EKSF-traktatens artikel 38 fortsat er uændret efter ikrafttrædelsen af Rom-traktaterne og artikel 2 i konventionen af 25. marts 1957 vedrørende fælles institutioner for De europæiske Fællesskaber. EKSF-, EØF- og Euratom-traktaten finder sideløbende anvendelse. Artikel 38 må derfor kunne påberåbes undtagen over for retsakter vedrørende forhold, som udelukkende berører EØF- eller Euratom-Fællesskabet. Med hensyn til institutionelle afgørelser finder artikel 38 generel anvendelse, idet afgørelser om Parlamentets forretningsorden er uadskillelige. Den omstændighed, at der nu er tale om en fælles institution kan ikke indebære, at den gældende retlige klageadgang tilsidesættes.

Med hensyn til spørgsmålet om sagen kan antages til realitetsbehandling på grundlag af EØF-traktatens artikel 173 og Euratom-traktatens artikel 146, bestrider den luxembourgske regering den opfattelse, hvorefter traktaternes fædre hermed klart har villet unddrage Parlamentet enhver legalitetskontrol, idet denne opfattelse ikke tager hensyn til de enslydende grundlæggende bestemmelser i EKSF-traktatens artikel 31, EØF-traktatens artikel 164 og Euratom-traktatens artikel 136, som tillægger Domstolen fuld prøvelsesret. Domstolens kompetence til at prøve Parlamentets retsakter kan hverken anses som nogen uforholdsmæssig eller usædvanlig forholdsregel. Flere nationale forfatninger inden for Fællesskabet indeholder således bestemmelser om domstoles eller lignende instansers kontrol med de nationale

parlamenters retsakter. Forskellen mellem bestemmelserne i på den ene side EKSF-traktaten og på den anden side EØF- og Euratom-traktaten skyldes den omstændighed, at disse traktaters fædre gik ud fra, at en stor del af Forsamlingens retsakter ikke er bindende, idet Rådet og Kommissionen ifølge den oprindelige ordning i Rom-traktaterne var de eneste institutioner, som kunne udstede retsakter. Det vil være særdeles alvorligt at acceptere dannelsen af en magtfaktor, som er unddraget retlig kontrol, og herved sikre Parlamentet retlig immunitet. Det vil på nuværende udviklingstrin være uforeneligt med institutionssystemets opbygning, baggrund og at tillægge Forsamlingen en sådan suverænitet, også selv om Forsamlingen vælges ved direkte valg. Desuden er den opfattelse, hvorefter parlamentariske institutioners suverænitet udelukker kontrol med deres retsakters forfatningsmæssighed, i strid med de aktuelle tendenser i den liberale forfatningsret. Adgangen til retlig kontrol med Forsamlingen er et generelt princip, som er nødvendigt for at sikre overholdelsen af lov og ret.

rens argumentation vedrørende en sådan udvidelse eller ændring af reglerne om retlig kontrol er af retspolitisk karakter. Det må i øvrigt være de sidst tilkomne traktater, som bedst gengiver de kontraherende parters intentioner, hvorfor de tidligere bestemmelser må fortolkes snævert.

Foranstaltninger vedrørende den interne organisation, som henhører under de tre traktater, kan derfor kun anfægtes direkte, hvis de forhold, som vedrører EKSF-traktaten, kan identificeres og udskilles. I modsat fald er en retlig prøvelse kun mulig i henhold til traktatens artikel 177. Dette resultat støttes af den omstændighed, at retlig kontrol med de nationale parlamenters retsakter i en lang række medlemsstaters forfatninger betragtes som værende i strid med magtfordelingsprincippet.

c) *Parlamentet* har med hensyn til spørgsmålet, om EKSF-traktatens artikel 38 finder anvendelse, svaret, at et direkte søgsmål, som berører de tre traktater, ikke, eftersom der er tale om tre selvstændige retsordener, udelukkende kan støttes på én af traktaterne. Der er ikke grundlag for at foretage en udvidelse eller ændring af reglerne om retlig kontrol i Rom-traktaterne. Rom-traktaternes fædre har bevidst undladt at fastsætte regler om direkte søgsmål mod Parlamentet. Retsbeskyttelsen i Rom-traktaterne er både videre og mere præcis end i EKSF-traktaten. Sagsøgerens argumentation vedrørende en sådan udvidelse eller ændring af reglerne om retlig kontrol er af retspolitisk karakter. Det må i øvrigt være de sidst tilkomne traktater, som bedst gengiver de kontraherende parters intentioner, hvorfor de tidligere bestemmelser må fortolkes snævert.

Den omstændighed, at Domstolen skal værne om lov og ret, berører ikke dette resultat. Domstolen kan kun udøve sin kontrol på grundlag af de retsmidler, som udtrykkeligt er fastsat i traktaterne. Domstolen har altid anerkendt dette princip, idet den altid har præciseret, at der skulle være hjemmel i traktaten til at indbringe en bestemt sag. Berørte parter nyder også retsbeskyttelse over for Parlamentets retsakter, men denne retsbeskyttelse er sikret på anden vis. Parlamentet har herved omtalt erstatningssøgsmålet i medfør af EØF-traktatens artikel 215, stk. 2, som en sådan anden mulighed.

2. Den anfægtede beslutnings retlige karakter

a) *Parlamentet* har anført, at den anfægtede beslutning hverken udgør en afgørelse i EKSF-traktatens artikel 38's forstand eller en anfægtelig retsakt i henhold til EØF-traktatens artikel 173 og Euratom-traktatens artikel 146.

Begrebet »afgørelse« omfatter udelukkende bindende retsakter, dvs. retsakter, som har direkte retsvirkninger. Det vil være meningsløst at annullere en afgørelse, medmindre denne har retsvirkninger; dette gælder ikke en »erklæring«, som er udtryk for en politisk holdning.

Under alle omstændigheder må der sondres skarpt mellem de af Parlamentets retsakter, som medfører retsvirkninger over for andre institutioner og eventuelt medlemsstaterne, og retsakter vedrørende Forsamlingens forretningsorden, idet traktaterne (EKSF-traktatens artikel 25) sikrer Parlamentets autonomi med hensyn til de sidstnævnte retsakter. En retsakt, som er omfattet af princippet om Parlamentets interne autonomi, kan ikke gøres til genstand for søgsmål.

Selv om det lægges til grund, at retsakter vedrørende forretningsordenen kan anfægtes, viser en sammenligning mellem ændringsforslagene til udkastet til den anfægtede beslutning og beslutningens endelige tekst, at denne ikke har retsvirkninger. Således blev ændringsforslag, som dels gik ud på, at Parlamentet skulle træffe en klar afgørelse om et bestemt hovedarbejdssted, dels opfordrede præsidiet til at opsige de gældende lejekontrakter med henblik på en omflytning af Parlamentets tjenester som helhed, afvist.

Den endelige beslutning falder helt inden for rammerne af afgørelsen af 8. april 1965 truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer vedrørende den foreløbige placering af Fællesskabernes institutioner og tjenester; beslutningen gennemfører denne afgørelse og er følgelig ikke nogen selvstændig retsakt.

Man kan endelig rejse det spørgsmål, om ikke søgsmålet er prækluderet, idet den anfægtede beslutning kun bekræfter de tidligere afgørelser af henholdsvis 12. januar og 13. marts 1981, som Luxembourg ikke har anfægtet.

b) *Den luxembourgske regering* har anført, at en »beslutning« fra Parlamentet efter sit indhold enten kan have karakter af en henstilling eller en udtalelse, som f.eks. udtalelser om forslag fra Kommissionen eller resolutioner om fællesskabsaktiviteter inden for forskellige områder, eller også kan være bindende, som tilfældet er med en mistillidserklæring eller budgetafgørelser. Hvis Parlamentet overskrider sin kompetence, må det efter retsaktens indhold afgøres, om denne er bindende. Dem omstændighed, at retsakten er udstedt af en myndighed, som ikke har kompetence hertil, betyder således ikke, at retsakten ikke kan have retsvirkninger.

I det foreliggende tilfælde taler for beslutningens bindende karakter endvidere den omstændighed, at beslutningen på nuværende tidspunkt er blevet efterfulgt af en række konkrete gennemførelsesforanstaltninger. Den luxembourgske regering henviser herved til den oplysningsvirksomhed, som Parlamentets præsidium har pålagt Parlamentets vicegeneralsekretær Dankert at udøve, og under hvilken Parlamentets sekretariat

og tekniske tjeneste samt personaleudvalget er blevet spurgt til råds og holdt underrettet om de første led i de planlagte foranstaltninger til overførsel af personale og fjernelse af en række installationer; den luxembourgske regering henviser videre til skrivelser fra personaleudvalget vedrørende samme emne. Denne virksomhed blev fulgt op af en redegørelse fra vicegeneralsekretær Zagari til Parlamentet på sit møde den 16. december 1981 en beslutning, hvori Parlamentet pålægger sine kompetente organer fortsat at søge efter løsninger med henblik på »gennemførelse af pkt. 3, litra c), i beslutningen af 7. juli 1981« og inden den 30. juni 1982 at forelægge Parlamentet »en rapport, herunder en oversigt over de finansielle virkninger«. Under de drøftelser, som gik forud for afstemningen om denne beslutning, udtalte parlamentsmedlem Fergusson, at Luxembourg ikke længere skulle være et af Parlamentets arbejdssteder.

Det kan ikke antages, at den anfægtede beslutning er unddraget Domstolens kontrol, blot fordi den henhører under Parlamentets såkaldte interne autonomi. De afgørelser, som Parlamentet træffer vedrørende sin forretningsorden i henhold til EKSF-traktatens artikel 25, EØF-traktatens artikel 142 og Euratomtraktatens artikel 112, samt alle andre regler om Forsamlingens arbejdsgang er ligeledes underlagt legalitetsprincippet. Dette kan støttes på Domstolens praksis, bl.a. dom af 12. juli 1957 (forenede sager 7/56 og 3-7/57, Algera m.fl. mod Den fælles Forsamling, Sml. 1954-1964, s. 45), dom af 12. maj 1964 (sag 101/63, Wagner mod Fohrmann og Krier, Sml. 1954-1964, s. 483) og dom af 15. september 1981 (sag 208/80, Lord Bruce of Donington, Sml. 1981, s. 2205). Interne cirkulærer og interinstitutionelle retsakter er på ingen måde unddraget Domstolens kompetence. Sondringen mellem eksterne og interne retsakter er heller ikke anerkendt i de nationale retsordener i de lande, hvor der er hjemmel til at prøve forfatningsmæssigheden af de retsakter, som udstedes af de parlamentariske forsamlinger, som det er tilfældet i Forbundsrepublikken Tyskland og i Frankrig. Det skal i øvrigt bemærkes, at mens traktaterne overlader det til institutionerne selv at fastsætte deres forretningsorden i forbindelse med udøvelsen af deres interne autonomi, forbeholder traktaterne udtrykkeligt medlemsstaterne retten til at fastlægge hjemstedet, hvorfor bestemmelser vedrørende hjemstedet ikke er omfattet af institutionernes interne autonomi.

Parlamentet søger at bagatellisere rækkevidden af sin beslutning i en sådan grad, at denne herved helt mister sin betydning; dette stemmer dårligt overens med den omstændighed, at Parlamentet i første omgang havde rettet en egentlig opfordring til medlemsstaterne (om at fastlægge hjemstedet) og med beslutningens lovformelighed, dens overskrift og de talrige henvisninger til hjemstedet. Ligeledes fremgår det af den betragtning til beslutningen, hvori der rejses tvivl om regeringernes vilje til at løse spørgsmålet om hjemstedet, at det er hensigten med beslutningen at lade Parlamentet træffe afgørelsen i stedet for regeringerne. Beslutningen fastsætter selv den fremgangsmåde, der skal følges ved dens gennemførelse, og denne er allerede påbegyndt.

Det fremgår af indholdet af bestemmelserne i den anfægtede beslutning, at den er i strid med erklæringen fra Det euro-

pæiske Råds møde i Maastricht om at opretholde status quo, som blev gentaget den 30. juni 1981 på medlemsstaternes regeringers konference om institutionernes hjemsted, idet Luxembourg ikke er nævnt i beslutningens § 3, litra a) og b), og idet det med beslutningen er vedtaget at behandle arbejdsområdet for Parlamentets sekretariat og tekniske tjeneste nærmere, så det er i overensstemmelse med de krav, som følger af placeringen af Parlamentet i Bruxelles og Strasbourg.

Med hensyn til påstanden om, at der skulle være indtruffet præklusion som følge af den anfægtede beslutnings påståede bekræftende karakter, gør den luxembourgske regering gældende, at beslutningen af 12. januar 1981 samt afstemningen den 13. marts 1981 om mødekalenderen udelukkende omhandlede en bestemt mødeperiode, henholdsvis mødeperioder for et bestemt år, mens den anfægtede beslutning både er tidsmæssigt ubegrænset og gælder generelt, idet den finder anvendelse på alle Parlamentets aktiviteter.

c) Ifølge *Parlamentet* må dets beslutninger generelt betragtes som »udtalelser« eller henstillinger. Kun forslag om mistillidsvotum (EKSF-traktatens artikel 24), budgetafgørelser (EKSF-traktatens artikel 78) og vedtagelser om traktatændringer (EKSF-traktatens artikel 95) har retsvirkningen udadtil. Parlamentet har i den anfægtede beslutning blot bekræftet, at det fortsat vil holde sine plenarmøder i Strasbourg, »indtil der er fastlagt et enkelt mødested for Europa-Parlamentet«. Fastlæggelsen af Parlamentets mødesteder må anses som en sædvanlig retsakt vedrørende Parlamentets interne organisation. At beslutningen om fastsættelse af mødeperioder kun nævner Strasbourg og ikke Luxembourg, kan ikke medføre, at en sådan retsakt vedrørende den interne organisation ikke anses som bindende og som egnet til at skabe retsvirkninger. Domstolens praksis bekræfter, at Parlamentet har intern autonomi på dette område. Parlamentet bestrider i denne forbindelse den luxembourgske regerings fortolkning af Domstolens praksis.

Fastlæggelsen af mødestedet for plenarmøderne er inden for rammerne af regeringernes afgørelse fra 1965 overladt Forsamlingen. Da medlemsstaternes regeringer har angivet Strasbourg som mødested for Parlamentets plenarmøder, og da afholdelsen af sådanne møder i Luxembourg er sket efter Parlamentets interne beslutning, som det selv kan ændre på samme vis, har Parlamentet handlet inden for rammerne af regeringernes afgørelse af 1965. For så vidt angår arbejdsområdet for sekretariatet og den tekniske tjeneste, giver beslutningen blot Parlamentets udvidede præsidum og de kompetente organer fuldmagt til at behandle dette og udarbejde rapport. Beslutningen er derfor på dette punkt helt uden retsvirkninger. Parlamentet understreger, at kun institutionens officielle retsakter kan tages i betragtning i denne sammenhæng; Parlamentet modsætter sig, at den luxembourgske regering over for Domstolen påberåber sig uofficielle dokumenter, som f.eks. parlamentsmedlemmernes individuelle holdninger under debatterne

eller institutionens tjenestemænds forskellige opfattelser.

Vedrørende spørgsmålet om præklusion som følge af den anfægtede beslutnings bekræftende karakter anfører Parlamentet endelig, at beslutningen, som er truffet i afventning af fastsættelsen af et enkelt mødested for Parlamentet, midlertidigt i forlængelse af afgørelsen af 13. marts 1981 fastlægger mødestedet for en periode, som ikke nødvendigvis behøvede at vare året ud.

3. Søgsmålskompetence

a) *Parlamentet* har anført, at Luxembourg ikke har søgsmålskompetence på et område, hvor kompetencen ifølge Luxembourg's egen opfattelse alene tilkommer medlemsstaterne i fællesskab. Kun medlemsstaterne i fællesskab kan anlægge en sådan sag. Medlemsstaterne har imidlertid ikke været enige om at anlægge sag.

Videre har Kommissionen, som skal værne om traktaterne, ikke rejst indvendinger mod beslutningen.

b) Ifølge den *luxembourgske regering* kan der ikke i generelle retsplejeprincipper findes støtte for Parlamentets indsigelse. Den luxembourgske regering henviser som eksempel indledningsvis til tilfælde i national ret vedrørende »udelelige rettigheder«, hvor hver af indehaverne af den udelelige ret har søgsmålskompetence. Videre har Domstolen aldrig krævet bevis for hverken medlemsstaternes søgsmålskompetence eller retlige interesse. Domstolen har endog accepteret, at en medlemsstat, som havde godkendt udstedelsen af en rådsforordning, senere anlagde annullationssøgsmål mod denne forordning (dom af 12. 7. 1979, sag 166/78, Italien mod Rådet, Sml. 1979, s. 2575).

Til forskel fra EØF-traktatens artikel 170 indeholder hverken EKSF-traktatens artikel 38 eller EØF-traktatens artikel 173 og Euratom-traktatens artikel 146 bestemmelser om, at en sag skal forelægges for Kommissionen, inden der anlægges annullationssøgsmål. Da det alene tilkommer medlemsstaterne at træffe afgørelse om hjemstedet, kan Kommissionen i øvrigt heller ikke skride ind på dette område.

c) Ifølge *Parlamentet* må en subjektiv ret, som tilkommer flere retssubjekter i fællesskab, generelt gøres gældende for retten af samtlige indehavere af retten. Borgerne inden for Fællesskabet kan kun anlægge sag støttet på rettigheder, som tilkommer dem. Sagsøgerens opfattelse tager ikke hensyn til sondringen mellem søgsmålskompetence og retlig interesse. Det kan ikke gøres gældende, at der ikke kræves forudgående bevis for søgsmålskompetencen inden for et sagsområde, som spørgsmålet om hjemstedet, medmindre det påvises, enten at en fællesskabsinstitution har udstedt en retsakt, som er omfattet af artikel 173's anvendelsesområde, i hvilket tilfælde medlemsstaterne eller institutionerne har en retlig interesse i at få prøvet den pågældende retsakts gyldighed, eller at EØF-traktatens artikel 170 finder anvendelse. Da sidstnævnte mulighed er udelukket i nærværende sag, må den luxembourgske regering godtgøre, at den anfægtede beslutning er en bindende

retsakt og ikke en henstilling eller udtalelse i EØF-traktatens artikler 173 og 189's forstand; den luxembourgske regering har ikke godtgjort dette. Søgsmålskompetencen kan eller ikke udledes af medlemsstaternes konstituerende myndighed.

4. Medlemsstaternes forpligtelse til at fastlægge hjemstedet og sikre institutionen rimelige arbejdsvilkår

a) *Parlamentet* mener, at medlemsstaternes regeringer som følge af deres forpligtelser, som bl.a. fremgår af EØF-traktatens artikel 5, skal sikre Parlamentet de bedst mulige arbejdsvilkår. Det er i strid med princippet om medlemsstaternes pligt til at sikre Fællesskabets institutioner gode arbejdsvilkår at anlægge søgsmål i anledning af en beslutning, som alene har til formål at forbedre Parlamentets usædvanlige situation uden derved at krænke medlemsstaternes prærogativer.

b) *Den luxembourgske regering* har herimod indvendt, at retten til at få en sag prøvet for domstolene er en af de grundliggende garantier i ethvert retssystem, som hviler på princippet om overholdelse af lov og ret. Hvis man påstår, at en medlemsstat handler i strid med traktaterne, fordi den indbringer en sag for Domstolen, sætter man herved spørgsmål ved magtfordelingen, som er selve grundlaget for Fællesskaberne, med det resultat, at Domstolen ikke kan sikre overholdelsen af lov og ret.

c) *Parlamentet* har i duplikken anført, at medlemsstaterne ved at forbeholde sig retten til at fastlægge hjemstedet har indgået en »pactum de contrahendo«, som medfører en forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at fastlægge hjemstedet. Efterhånden som medlemsstaternes samarbejde inden for Fællesskabet udbygges, må der påhvile dem en større pligt til at forhandle. Det udtrykkelige påbud om at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre traktaternes gennemførelse (EØF-traktatens artikel 5) omfatter medlemsstaternes pligt til at forhandle for at virkeliggøre en bestemmelse i traktaterne. Den omstændighed, at samtlige medlemsstater, herunder Luxembourg, har undladt at handle, medfører, at Luxembourg ikke kan påberåbe sig de sædvanlige retsmidler. Dette følger af de almindelige principper i folkeretten og af »estoppel«-reglen, hvorefter en stat ikke kan påberåbe sig retsmidler, når staten har mulighed for at benytte andre midler, som bedre stemmer overens med ånden i det internationale samarbejde. Dette princip er stadfæstet i EØF-traktatens artikel 5.

d) *Den luxembourgske regering* mener, at disse betragtninger ikke udgør en ny søgsmålsgrund som omhandlet i procesreglementets artikel 42, stk. 2. Folkerettens »estoppel«-regel finder ikke anvendelse inden for fællesskabsretten. Der er hverken i fællesskabsretten eller Domstolens praksis hjemmel for en regel om, at der ikke kan rejses indsigelse om inkompetence over for en foranstaltning, truffet af en myndighed, der ikke har haft kompetence hertil, blot fordi den kompetente myndighed ikke har benyttet sig af eller udnyttet sin kompetence. Videre kan den luxembourgske regering ikke holdes ansvarlig for den påståede udviste passivitet — som i øvrigt må anses som relativ, idet medlemsstaterne har udøvet deres kompetence med hensyn til spørgsmålet om hjemstedet, dog uden at udtømme denne — da den luxembourgske regering aktivt har taget del i drøftelserne mellem medlemssta-

ternes regeringer, og det ikke kan lægges den luxembourgske regering til last, at der ikke er nået noget resultat.

B — Realiteten

1. Inkompetence

a) *Den luxembourgske regering* støtter først og fremmest søgsmålet på Parlamentets inkompetence. Den anfører således, at den anfægtede beslutning er en beslutning om hjemstedet for institutionerne, særlig for Europa-Parlamentet. Medlemsstaternes regeringer har enekompetence på dette område.

Dette følger af beslutningens overskrift, hvorefter beslutningen handler »om hjemstedet«, og af dens rækkevidde. Inden Parlamentet traf beslutningen, havde det i øvrigt afværget et spørgsmål til forretningsordenen, som gik ud på, at Parlamentet skulle afstå fra at sætte sig i regeringernes sted med hensyn til gennemførelsen af de opgaver, som fortsat er forbeholdt regeringerne. Betegnende nok er der ikke i beslutningens tekst henvist til Parlamentets kompetence til at fastsætte sin forretningsorden. Beslutningen har derfor klart været tiltænkt en videre betydning end en almindelig foranstaltning vedrørende arbejdsgangen.

Indholdet af den anfægtede beslutning vedrører ligeledes spørgsmålet om hjemstedet. Kompetencen til at fastlægge institutionernes hjemsted er blandt andet det samme som kompetencen til at fastlægge arbejdsstederne. Ved at træffe en række foreløbige foranstaltninger og fastlægge forskellige arbejdssteder har regeringerne i mangel af en fælles aftale om ét enkelt hjemsted sørget for at fællesskabsinstitutionerne blev i stand til at udføre deres opgaver, og de har herved handlet inden for rammerne af deres kompetence ifølge traktaterne, således som stats- og regeringscheferne sidst har gjort opmærksom på den 30. juni 1981. Medlemsstaternes regeringer har altid modsat sig en opdeling af deres beføjelser. Fastlæggelsen af et arbejdssted vil i øvrigt uundgåeligt foregribe den endelige afgørelse om hjemstedet. En sådan situation kan ikke ensidigt bringes til ophør eller bringes til ophør af en institution, som ikke har kompetence hertil. Parlamentet har med beslutningen af 7. juli 1981 tiltaget sig en ret, som alene tilkommer regeringerne, og herved foretaget en ensidig handling. De nye bestemmelser, som er vedtaget af Parlamentet, vil være til hinder for gennemførelsen af senere afgørelser fra medlemsstaternes regeringer, og navnlig skabe usikkerhed om bevarelsen af Forsamlingens generalsekretariat og dets tjenester i Luxembourg samt deres virksomhed dér.

I en række af den anfægtede beslutnings betragtninger gøres det med urette gældende, at medlemsstaternes regeringer har undladt at benytte sig af deres kompetence, navnlig for så vidt angår spørgsmålet om Parlamentets hjemsted. Først må det imidlertid fastslås, at en inkompetent myndighed ikke bliver kompetent, fordi den kompetente myndighed har undladt at benytte sig af sin kompetence eller kun har benyttet denne delvis. Dernæst gælder det, at medlemsstaterne ikke har undladt at udøve deres kompetence. Gældende praksis går ud på at fastlægge et arbejdssted, og Parlamentet har altid anerkendt gyldigheden heraf. Regeringerne har gang på gang meddelt Parlamentet, at eventuelle ad hoc-ordninger skulle være i overensstemmelse med deres afgørelse om arbejdsstedet. Beslutningen blev

truffet på et tidspunkt, hvor medlemsstaternes regeringer i to omgange på ny havde udøvet deres kompetence og herved bekræftet status quo. Beslutningen udgør derfor et ualmindeligt alvorligt indgreb i medlemsstaternes kompetence.

b) *Parlamentet* har anført, at den anfægtede beslutnings overskrift kun er retningsgivende. Beslutningen må vurderes efter sit indhold. Parlamentet har altid anerkendt medlemsstaternes regeringers kompetence vedrørende fastsættelsen af hjemstedet, som det fremgår af artikel 10, stk. 1, i Parlamentets forretningsorden, hvorefter Parlamentet holder sine plenarmøder og andre møder på det sted, som er fastlagt som Parlamentets hjemsted i overensstemmelse med traktatens bestemmelser. Parlamentet har ikke ved at forkaste det pågældende spørgsmål til forretningsordenen fortolket beslutningens tekst, men blot fastslået sin ret til frit at drøfte, hvorledes dets arbejde skal organiseres.

Den anfægtede beslutning har fastsat mødestedet for Parlamentets organer inden for rammerne af medlemsstaternes regeringers afgørelse af 1965, som bestemte, at Luxembourg, Bruxelles og Strasbourg skulle forblive foreløbige tjenestesteder for Fællesskabernes institutioner. Den anfægtede beslutning indeholder ingen anvisninger med hensyn til fastlæggelsen af »hjemstedet«. Gennemførelsesbestemmelser vedrørende arbejdsstedet og tilrettelæggelsen af Parlamentets virksomhed kan ikke foregribe det endelige valg af institutionernes hjemsted. I modsætning til det af den luxembourgske regering anførte, indebærer den anfægtede beslutning ikke, at der er truffet en afgørelse om placeringen af Parlamentets generalsekretariat. Med hensyn til Parlamentets møder i Luxembourg har en anden medlemsstat udtrykkeligt bestridt gyldigheden af at holde plenarmøder i Luxembourg. Beslutningen omhandler udelukkende tilrettelæggelsen af Parlamentets virksomhed.

Parlamentets må som fællesskabsinstitution og som repræsenterende Fællesskabets borgere kræve, at medlemsstaterne overholder traktatens bestemmelser, og herved opfordre dem til straks at fastlægge hjemstedet for fællesskabsinstitutionerne. For så vidt angår fremgangsmåden tilkommer det Kommissionen at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at medlemsstaterne overholder traktatens bestemmelser vedrørende hjemstedet.

c) *Den luxembourgske regering* har svaret, at Parlamentet med den anfægtede beslutning har behandlet spørgsmålet om hjemstedet. Parlamentets inkompetence, for så vidt angår afgørelser på dette område, gælder ubetinget, uafhængigt af medlemsstaternes afgørelser på dette område og disse afgørelsers indhold.

Den anfægtede beslutning er derudover i strid med de af regeringerne trufne afgørelser. Regeringerne har sidst den 30. juni 1981 både formelt og reelt udøvet deres kompetence, selv om det ganske vist kun skete delvist.

Medlemsstaternes regeringers afgørelse gik ud på at opretholde status quo. Status quo bygger både på en retlig situation, som hviler på en række tidligere fortsat gældende afgørelser, og på de faktiske forhold, som følger af de implicerede parters erklæringer, holdninger og fortolkninger, men navnlig på den konkrete situation. Den kompetente myndigheds bekræftelse af de faktiske forhold giver disse retsgyldighed. Status quo's retlige aspekter hviler på afgø-

relsen af 1965 vedrørende institutionernes foreløbige arbejdssteder og placeringen af Forsamlingens generalsekretariat i Luxembourg samt på en række andre formelle faktorer, som f.eks. Rådets formands skrivelse af 22. september 1977 til Parlamentets generalsekretær og Parlamentets generalsekretærs erklæring på Forsamlingens møde den 13. februar 1978. De faktiske omstændigheder i status quo omfatter placeringen af sekretariatet og dets tjenester i Luxembourg ligefra starten, afholdelse af mødeperioder i Strasbourg og i Luxembourg og afholdelse af udvalgenes møder i Bruxelles. Sammenfattende indebærer status quo for så vidt angår arbejdsstedet Luxembourg, at Luxembourg er det eneste arbejdssted for sekretariatet og dets tjenester og et af Parlamentets tre mødesteder.

Den anfægtede beslutning bestemmer på sin side, at Strasbourg og Bruxelles skal være Parlamentets mødesteder, og at sekretariatet skal reorganiseres i forbindelse med beslutningen om kun at benytte disse to mødesteder.

Således fastlagt er indholdet af henholdsvis status quo og den anfægtede beslutning uforeneligt. Med hensyn til mødesteder er der ikke som i de tidligere afgørelser og beslutninger tale om fastsættelse af en mødekalender og mødested for mødeperioderne, men om en beslutning, som definitivt udelukker Luxembourg som mødested. For så vidt angår sekretariatet og dets tjenester, skal gennemgangen af deres virksomhed ske under hensyn til afholdelsen af de forskellige mødeperioder, som uden undtagelse afholdes uden for det sted, hvorfra sekretariatet udøver sin virksomhed. Til trods for den forsigtige formulering og den tilsyneladende harmløse karakter af de i beslutningen nævnte foranstaltninger, er der allerede truffet en række gennemførelsesforanstaltninger, som bekræfter de tidligere gennemførte uofficielle overflytninger, som indebærer en gradvis omplacering af sekretariatet. Den luxembourgske regering henviser herved til de foranstaltninger, som er truffet af vicegeneralsekretærerne Dankert og Zagari, som regeringen allerede har redegjort for under sin argumentation vedrørende den anfægtede beslutnings retlige karakter.

d) Ifølge *Parlamentet* fastlægger den anfægtede beslutning ikke institutionernes hjemsted; derimod udgør den del af beslutningen, som omhandler hjemstedet, en politisk henstilling til medlemsstaternes regeringer, hvorved disse opfordres til at træffe visse foranstaltninger. Mener man, at Parlamentet ved at give sin beslutning overskriften »om hjemstedet« og ved at opfordre regeringerne til at træffe en afgørelse om hjemstedet har overskredet sine beføjelser, fratager man herved Parlamentet dets grundlæggende ret til at tage forskellige spørgsmål op og udtale sig om disse.

Den anfægtede beslutning indeholder en bekræftelse af den måde, hvorpå Parlamentet tilrettelægger sin forretningsorden. Retten til at træffe nødvendige foranstaltninger med henblik på institutionens forretningsorden, som er tillagt Parlamentet i EØF-traktatens artikel 142 og i de tilsvarende bestemmelser i de andre traktater, og som er fastslået i

Domstolens praksis, er den egentlige genstand for nærværende sag. Kun Parlamentets plenarmøder er direkte omfattet af traktaternes bestemmelser. Beslutningerne om at oprette en række udvalg og danne et sekretariat hører derimod alene under Parlamentets kompetence til at fastlægge sin forretningsorden.

Kun medlemsstaternes brug af deres prærogativer ifølge EKSF-traktatens artikel 77 kan binde Parlamentet. Samtlige erklæringer, som medlemsstaternes regeringer har afgivet vedrørende dette spørgsmål, har udtrykkeligt været foreløbige og er blevet afgivet »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 . . .«. Det fremgår heraf, at medlemsstaterne ikke har udnyttet deres kompetence ifølge de nævnte artikler. Afgørelsen af 8. april 1965 følger i øvrigt udtrykkeligt af artikel 37 i fusionstraktaten, som ikke berører Parlamentet.

Parlamentet har altid rettet sig efter indholdet af de foreløbige afgørelser. Afgørelserne er suppleret med en række foranstaltninger, som institutionerne har truffet på eget initiativ på grundlag af et vist spillerum, som er overladt dem, jfr. f.eks. Parlamentets beslutning om at placerere sit generalsekretariat i Luxembourg.

For så vidt angår Parlamentets plenarmøder er der kun henvist hertil i de to erklæringer fra udenrigsministrene, som i øvrigt er af foreløbig karakter, og som angiver Strasbourg som Parlamentets mødested. Afholdelsen af et vist antal mødeperioder i Luxembourg skyldtes en afgørelse truffet af Parlamentet selv inden for rammerne af Parlamentets »spillerum«, hvorfor Parlamentet ligeledes frit kan beslutte udelukkende at holde sine møder i Strasbourg. For så vidt angår de luxembourgske myndigheders opførelse af nye bygninger har Parlamentet altid taget forbehold med hensyn til fremtidige beslutninger og fastlæggelsen af hjemstedet. Den luxembourgske regering har således ikke påvist, at Parlamentet er forpligtet til at holde sine plenarmøder i Luxembourg.

Ingen af de afgørelser, regeringerne har truffet, omtaler udvalgenes møder i Bruxelles. Rådets formand tog i sin skrivelse af 22. september 1977 Parlamentets afgørelse til efterretning. Denne afgørelse, som Parlamentet traf på eget initiativ, er ikke senere blevet anfægtet af regeringerne. På dette punkt bekræfter den anfægtede beslutning kun praksis siden 1958.

For så vidt angår Parlamentets generalsekretariat, indebærer udtalelserne i den anfægtede beslutning ingen retlige forpligtelser. Parlamentet har anmodet om at få forelagt en redegørelse om forslag til forbedring af forretningsgangen. De tilpasninger, som må foretages som følge af afholdelsen af plenarmøder i Strasbourg og øvrige møder i Bruxelles, er endog nødvendige på baggrund af kravet om, at medlemsstaterne skal sikre en forsvarlig forvaltning (EØF-traktatens artikel 206 a, stk. 2). Parlamentet har længe opretholdt den nødvendige infrastruktur af hensyn til Parlamentets virksomhed i Bruxelles, uden at regeringerne har anset dette som værende i strid med traktaterne. Det forekommer utænkeligt, at Luxembourg skulle have til hensigt at tage aktiv del i en fællesskabsinstitutions interne forberedelse af rent administrative afgørelser og herved krænke de i EØF-traktatens

artikel 5 nævnte forpligtelser. Parlamentet har aldrig uden forbehold bundet sig med hensyn til den infrastruktur, som har været stillet til Parlamentets rådighed, for herved at give udtryk for, at det står regeringerne frit at træffe afgørelse vedrørende hjemstedet, også selv om det indebærer ændringer i de nuværende arbejdssteder. Desuden ønsker Parlamentet at bevare sin fulde handlefrihed, for så vidt angår retten til selv at fastlægge de interne strukturer og forretningsordenen.

2. Tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter

a) *Den luxembourgske regering* har videre anført, at beslutningen er behæftet med væsentlige formelle mangler, idet EKSF-traktatens artikel 77 kræver, at enhver afgørelse om hjemstedet fastlægges ved overenskomst mellem medlemsstaternes regeringer. Der er i et tilfælde som det foreliggende klar forbindelse mellem tilsidesættelsen af væsentlige formforskrifter og inkompetencen. Man kan videre rejse det spørgsmål, om Parlamentet i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede beslutning har fulgt de gældende regler, idet Parlamentet har truffet sin afgørelse alene på grundlag af betænkningen fra det politiske udvalg uden at høre retsudvalget.

b) *Parlamentet* har fastslået, at vedtagelsen af den anfægtede beslutning hverken krævede overholdelse af bestemte former eller kvalificeret flertal. Et anbringende om tilsidesættelse af formregler kan ikke støttes på det handlende organs inkompetence. I medfør af forretningsordenens artikel 101 var det ikke i det foreliggende tilfælde nødvendigt at høre andre udvalg. Følgelig er de nødvendige formkrav blevet overholdt.

IV — Mundtlig forhandling

Storhertugdømmet Luxembourg, ved Jean Boulouis, advokat André Elvinger og advokat Francis Jacobs, og Europa-Parlamentet, ved Francesco Pasetti-Bombardella, Alessandro Migliazza og Roland Bieber, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 20. oktober 1982.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 7. december 1982.

Præmisser

1 Ved stævning indgivet til Domstolens justitskontor den 7. august 1981 har storhertugdømmet Luxembourg i medfør af EKSF-traktatens artikel 38, subsidiært EØF-traktatens artikel 173 og Euratom-traktatens artikel 146, anlagt sag med påstand om annullation af Europa-Parlamentets beslutning af 7. juni 1981 om hjemstedet for Det europæiske Fællesskabs institutioner, særlig for Europa-Parlamentet (EFT C 234 af 14. 9. 1981, s. 22).

2 Ifølge EKSF-traktatens artikel 77, EØF-traktatens artikel 216 og Euratom-traktatens artikel 189 fastlægges hjemstedet for Fællesskabets institutioner ved overenskomst mellem medlemsstaternes regeringer. Medlemsstaternes regeringer har imidlertid ikke truffet afgørelse om fastlæggelse af hjemstedet for Europa-Parlamentet og de øvrige institutioner, men blot truffet afgørelse om institutionernes foreløbige tjenestesteder.

3 Ifølge afgørelse truffet af medlemsstaternes udenrigsministre den 25. juli 1952 i forbindelse med EKSF-traktatens ikrafttræden placeredes Den Høje Myndighed og Domstolen til at begynde med i Luxembourg, mens Forsamlingen holdt sine første plenarmøder i Strasbourg. Forsamlingens sekretariat blev imidlertid placeret i Luxembourg, hvor Rådet for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab holdt sine møder, og hvor både Rådets og den Høje Myndigheds tjenestegrene var placeret. Udenrigsministrene blev på et møde den 7. januar 1958 i forbindelse med EØF- og Euratom-traktatens ikrafttræden enige om, »at samle alle de seks medlemsstaters europæiske institutioner på samme sted, når dette under hensyn til traktatens bestemmelser er muligt i praksis«, og besluttende blandt andet, at »Forsamlingen holder sine møder i Strasbourg«. Da de i traktaterne omhandlede Råd og Kommissioner placeredes i Bruxelles, lagde Europa-Parlamentets udvalg og politiske gruppers sig fast på den praksis at holde en stor del af deres møder i denne by.

4 Traktaten af 8. april 1964 om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber, som trådte i kraft den 1. juli 1967, medførte en omgruppering af institutionernes tjenestegrene og dermed en overflytning af personale fra EKSF's Høje Myndighed til Bruxelles. Traktatens artikel 37 bestemmer, at repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer vedtager »de nødvendige bestemmelser for at løse visse problemer, som særlig 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 EKSF-traktatens artikel 77, EØF-traktatens artikel 216 og Euratom-traktatens artikel 189.

5 På grundlag af denne bestemmelse traf repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer i forbindelse med undertegnelsen af nævnte traktat en afgørelse vedrørende den foreløbige placering af visse af Fællesskabernes institu-

tioner og tjenester (JO L 152, 1967, s. 18), som trådte i kraft samme dag som traktaten af 8. april 1965. Afgørelsens artikel 1 lyder således:

»Luxembourg, Bruxelles og Strasbourg forbliver foreløbige tjenestesteder for Fællesskabernes institutioner«.

Afgørelsen bestemmer, at Rådet holder visse af sine møder i Luxembourg, og at visse fællesskabsinstitutioner, -organer og -tjenester placeres i Luxembourg. Om Parlamentet indeholder artikel 4 følgende bestemmelse:

»Det europæiske Parlaments generalsekretariat og dets tjenester er fortsat placeret i Luxembourg«.

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 . . .«.

6 Fra juli måned 1967 har det været Parlamentets praksis at holde en del af sine mødeperioder i Luxembourg; Parlamentets mødedage i Luxembourg nåede i perioden 1975-1978 endog op på ca. halvdelen af det samlede antal mødedage. De bygninger, som de luxembourgske myndigheder opførte til Parlamentet, kom efter Parlamentets anmodning til at rumme de nødvendige faciliteter til afholdelse af Parlamentets plenarmøder samt afholdelse af Parlamentets udvalgs og politiske gruppers møder. Den franske regering protesterede i 1971, 1973 og 1978 over for Parlamentet i anledning af denne praksis med at holde mødeperioder i Luxembourg.

7 Efter undertegnelsen af akten om almindelige direkte valg af repræsentanterne i Forsamlingen redegjorde Parlamentets generalsekretær i skrivelse af 6. juli 1977 til Rådets formand for de praktiske problemer, som Parlamentet stod overfor i forbindelse med det direkte valg til Parlamentet og forøgelsen af antallet af parlamentsmedlemmer, fordi Parlamentet udøvede sin virksomhed fra tre forskellige arbejdssteder. I sit svar af 22. september 1977 meddelte Rådets formand Parlamentet, at der ikke ifølge medlemsstaternes regeringer var anledning til hverken retligt eller faktisk at ændre den nugæl-

dende situation omkring Forsamlingens foreløbige arbejdssteder, nemlig Strasbourg samt Luxembourg, hvor Parlamentets generalsekretariat og tjenester fortsat er placeret, mens parlamentsudvalgene normalt holder deres møder i Bruxelles med det minimum af infrastruktur, som er nødvendigt til afvikling af disse møder.

8 Efter det almindelige direkte valg til Parlamentet, holdt dette sine første møder i perioden juli 1979-juni 1980 i Strasbourg. Efter færdiggørelsen af den nye store parlamentsbygning i Luxembourg, som var blevet opført efter Parlamentets ønske, blev i perioden juni 1980-februar 1981 fire møder henlagt til Luxembourg.

9 Den 20. november 1980 vedtog Parlamentet en beslutning, hvori Parlamentet, som var bekymret over de materielle vilkår for og udgifterne i forbindelse med sit arbejde, og som ønskede, at den foreløbige ordning vedrørende dets arbejdssteder blev bragt til ophør, anmodede medlemsstaternes regeringer om senest den 15. juni 1981 at træffe afgørelse om Parlamentets hjemsted. Beslutningen fastslog videre, at Parlamentet i mangel af en sådan afgørelse ikke ville have andet valg end selv at træffe de nødvendige foranstaltninger til forbedring af dets egne arbejdsvilkår.

10 Parlamentets plenarforsamling afviste den 12. januar 1981 præsidiets forslag til mødekalender med den begrundelse, at der ifølge mødekalenderen skulle holdes to mødeperioder i Luxembourg i årets første halvdel. Parlamentet besluttede at forelægge plenarforsamlingen en anden mødekalender for 1981 og at holde sin julisession i Strasbourg. I overensstemmelse med denne beslutning blev et forslag vedrørende mødekalenderen og mødested for 1981, ifølge hvilket alle Parlamentets mødeperioder for andet halvår 1981 skulle holdes i Strasbourg, forelagt Parlamentet og godkendt af dette den 13. marts 1981.

11 På foranledning af en note fra den franske regering om de praktiske problemer i forbindelse med Forsamlingens udøvelse af de beføjelser, som er tillagt den ved traktaterne, som følge af spredningen af Parlamentets tjenestesteder, afholdt repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer i slut-

ningen af 1980 og i begyndelsen af 1981 en konference om hjemstedet for Fællesskabernes institutioner. Konferencen viste, at der stadig bestod divergerende opfattelser, og repræsentanterne fandt, at den bedste løsning blandt de foreslåede kompromiser var at opretholde status quo, det vil sige fastsættelsen af en række foreløbige arbejdssteder. Medlemsstaternes stats- og regeringschefer vedtog følgelig enstemmigt på Det europæiske Råds møde i Maastricht den 23. og 24. marts 1981 »at opretholde status quo, for så vidt angår de europæiske institutioners foreløbige arbejdssteder«. Denne beslutning blev taget til efterretning på konferencen om hjemstedet for Fællesskabernes institutioner, som sluttede den 30. juni 1981, og under hvilken medlemsstaternes regeringer erklærede, at fastlæggelsen af institutionernes hjemsted alene tilkom dem. Det blev på konferencen videre konstateret, at beslutningen på Maastricht-mødet blev truffet under udøvelse af denne kompetence og ikke præjudicerede fastlæggelsen af institutionernes hjemsted.

12 Parlamentet vedtog den anfægtede beslutning den 7. juli 1981. I beslutningen fastslår Parlamentet blandt andet, at det ikke drager medlemsstaternes regeringers rettigheder og pligter på dette område i tvivl. Parlamentet henviser imidlertid til de vanskeligheder, som skyldes, at Parlamentet udøver sin virksomhed på tre forskellige steder, og som gør det nødvendigt at koncentrere Parlamentets virksomhed på et bestemt sted, og anfører at Parlamentet nødsages til selv at forbedre sine arbejdsvilkår, da medlemsstaternes regeringer ikke har overholdt fristen den 15. juni 1981. Efter at have fastslået sin ret »til at holde møder og arbejde det sted, det selv vælger«, opfordrer Parlamentet i beslutningen medlemsstaternes regeringer til at opfylde deres forpligtelser i henhold til traktaterne og fastlægge et enkelt hjemsted for institutionerne. Parlamentet anser det således for absolut nødvendigt at koncentrere arbejdet på ét sted, og vedtager

». . .

3. indtil der er fastlagt et enkelt mødested for Europa-Parlamentet,

   a) at afholde sine plenarmøder i Strasbourg;

   b) normalt at holde udvalgenes og de politiske gruppers møder i Bruxelles;

c) 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,

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 dokumentsforsendelserne,

at anvende de mest udviklede former for teknik med henblik på at lette samarbejdet mellem institutionerne, mens landevejs-, jernbane- og flyveforbindelserne mellem de vigtigste centre for fællesskabsaktiviteterne bør forbedres,

at Parlamentets kompetente organer under formandens og det udvidede præsidiums overopsyn fastsætter bestemmelser for, hvilke foranstaltninger, der skal træffes, og anslår omkostningerne herved; at de inden årets udgang skal forelægge Parlamentet en rapport indeholdende de forslag, de finder nødvendige.«

Formaliteten

13 Parlamentet har over for storhertugdømmet Luxembourgs påstand om annullation af den omhandlede beslutning fremført en række formalitetsindsigelser, som først må gennemgås.

1. Adgangen til at anfægte en retsakt fra Europa-Parlamentet

14 Ifølge Europa-Parlamentet skal sagen afvises, idet hverken EKSF-traktatens artikel 38, EØF-traktatens artikel 173 eller Euratom-traktatens artikel 136 hjemler adgang til at anfægte Parlamentets retsakter i nærværende sag. For så vidt angår EKSF-traktatens artikel 38, skyldes dette, at Parlamentet med den anfægtede beslutning samtidigt og under ét har benyttet sig af de beføjelser, som er tillagt det i de tre traktater, hvorfor beslutningen ikke kan annulleres alene med henblik på EKSF-traktatens anvendelsesområde. Parlamentet har videre henvist til magtfordelingsprincippet og fastslået, at den anfægtede beslutning er udstedt i henhold til Parlamentets kompetence til selv at fastlægge sin forretningsorden.

15 Ifølge den luxembourgske regering kan EKSF-traktatens artikel 38 påberåbes, medmindre der er tale om retsakter vedrørende et sagsområde, som udelukkende henhører under EØF-traktatens artikel 173 og Euratom-traktatens artikel 136, hvorpå søgsmålet subsidiært støtter sig, fortolkes vidt under hensyn til Parlamentets udvidede beføjelser for at undgå, at der opstår huller i den retsbeskyttelse, som Domstolen skal sikre.

16 EKSF-traktatens artikel 38, stk. 1, bestemmer, at »efter begæring af en af medlemsstaterne eller af Den Høje Myndighed kan Domstolen ophæve Rådets eller Forsamlingens afgørelser«. Der kan derfor ikke rejses tvivl om medlemsstaternes ret til at indbringe Parlamentets retsakter, udstedt i henhold til denne traktat, for Domstolen. I medfør af EKSF-traktatens artikel 38, stk. 3, kan der imidlertid herved kun påberåbes inkompetence eller krænkelse af væsentlige formforskrifter.

17 Ifølge EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, og Euratom-traktatens artikel 146, stk. 1, »prøver [Domstolen] lovligheden af Rådets og Kommissionens retsakter ...« og har i denne henseende kompetence til at udtale sig om klager, »der af en medlemsstat, af Rådet eller af Kommissionen indbringes ...«. Disse bestemmelser tager ikke udtrykkeligt højde for den mulighed, at Parlamentet som sagsøger eller sagsøgt er part i en sag for Domstolen.

18 Ifølge konventionen af 25. marts 1957 vedrørende fælles institutioner for De europæiske Fællesskaber udøves den myndighed og de beføjelser, som de tre traktater tillægger Forsamlingen og Domstolen »på de i disse traktater fastlagte betingelser ...«. De i denne henseende eksisterende forskelle i traktaterne forsvandt således ikke ved oprettelsen af fælles institutioner.

19 Da Parlamentet er en fælles institution for de tre Fællesskaber, handler det derfor også inden for rammerne af de tre traktater, herunder EKSF-traktaten, når det træffer bestemmelse om sin forretningsorden og sit sekretariats organisation. Følgelig finder Domstolens kompetence og de retsmidler, som

er fastsat i EKSF-traktatens artikel 38, stk. 1, anvendelse på retsakter, der som den anfægtede på én gang og uadskilleligt berører områderne for de tre traktater.

20 Da EKSF-traktatens artikel 38, stk. 1, finder anvendelse i nærværende sag, er det ikke nødvendigt at gennemgå spørgsmålet, om principperne om overholdelse af lov og ret og om Domstolens legalitetskontrol, jfr. EØF-traktatens artikel 164 og Euratom-traktatens artikel 136, må føre til, at EØF-traktatens artikel 173 og Euratom-traktatens artikel 146 skal fortolkes således, at Parlamentet kan være part i en sag for Domstolen.

21 Indsigelsen må følgelig forkastes.

2. Storhertugdømmet Luxembourgs søgsmålskompetence

22 Parlamentet har gort gældende, at sagen skal afvises, fordi den er anlagt af en enkelt medlemsstat, mens det tilkommer alle medlemsstaternes regeringer at fastlægge hjemstedet ved overenskomst. En sådan sag må derfor anlægges af medlemsstaterne i fællesskab eller af Kommissionen. Videre er det i strid med »estoppel«-reglen at anlægge sag, idet medlemsstaterne, herunder Luxembourg, har udvist passivitet ved at undlade at foretage det nødvendige for at nå til en aftale om Parlamentets hjemsted, hvilket udelukker Luxembourg fra at foretage retsskridt.

23 Den luxembourgske regering har anført, at medlemsstaterne ikke ifølge EKSF-traktatens artikel 38 skal godtgøre søgsmålskompetence eller -interesse. Hver medlemsstat har under alle omstændigheder søgsmålskompetence og har følgelig ret til individuelt at anlægge sag for Domstolen. Folkerettens »estoppel«-regel finder ikke anvendelse i fællesskabsretten. Videre kan den luxembourgske regering ikke holdes ansvarlig for medlemsstaternes regeringers eventuelle passivitet, idet det ikke kan tilskrives den luxembourgske regering, at de drøftelser, som regeringen aktivt har del i, har været resultatløse.

24 Det må fremhæves, at EKSF-traktatens artikel 38, stk. 1, omhandler annullation af afgørelser fra Parlamentet eller Rådet »efter begæring af en af

medlemsstaterne eller af Den Høje Myndighed«. Til forskel fra, hvad der gælder ifølge bestemmelserne om virksomhedernes og sammenslutningers retsmidler, jfr. f.eks. EKSF-traktatens artikel 33, stk. 2, er en medlemsstats eller Den Høje Myndigheds ret til at anlægge sag ikke knyttet til yderligere krav om, at der foreligger søgsmålsinteresse eller -kompetence.

25 Det følger heraf, at den retlige adgang i artikel 38, stk. 1, står åben for den enkelte medlemsstat, og at besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt en sag anlagt i henhold til denne artikel kan antages til realitetsbehandling, ikke afhænger af, om andre medlemsstater eller Kommissionen ligeledes er parter i sagen for Domstolen.

26 Den omstændighed, at medlemsstaterne i fællesskab eventuelt har undladt at gøre brug af deres kompetence, kan derfor ikke udelukke, at sagen vedrørende Parlamentets påståede tilegnelse af denne kompetence antages til realitetsbehandling. Da der er tale om spørgsmål vedrørende Fællesskabets institutionelle struktur, kan afgørelsen af, om en medlemsstats søgsmål kan realitetsbehandles, i øvrigt ikke afhænge af tidligere undladelser eller fejl fra medlemsstaternes regeringers side.

27 Denne indsigelse må derfor ligeledes forkastes.

3. Den anfægtede beslutnings juridiske beskaffenhed

28 Ifølge Parlamentet udgør den anfægtede beslutning ikke en afgørelse som omhandlet i EKSF-traktatens artikel 38, idet beslutningen udelukkende vedrører Parlamentets og dets tjenestegrenes interne organisation og derfor er uden retsvirkninger. Ifølge Parlamentet drejer det sig om en retsakt, der er udstedt i henhold til Parlamentets beføjelser til selv at fastlægge sin forretningsorden, og som desuden i fuldt omfang holder sig inden for de rammer, som er afstukket i medlemsstaternes regeringers afgørelser.

29 Ifølge den luxembourgske regering har Parlamentet med den anfægtede beslutning selv i medlemsstaternes regeringers sted villet træffe afgørelse om hjemstedet. Den luxembourgske regering bestrider i øvrigt, at retsakter vedrørende forretningsordenen som sådanne unddrager sig Domstolens prøvelse.

30 Det bemærkes i denne forbindelse, at vurderingen af den anfægtede beslutnings retsvirkninger er uadskilleligt forbundet med en bedømmelse af dens indhold samt af spørgsmålet, om kompetencereglerne er overholdt. Følgelig må sagen behandles i realiteten.

Realiteten

31 Den luxembourgske regering har i overensstemmelse med EKSF-traktatens artikel 38 støttet sit søgsmål på to anbringender om inkompetence og væsentlige formmangler.

1. Inkompetence

32 Den luxembourgske regering har for det første gjort gældende, at Europa-Parlamentet ikke har kompetence til at træffe afgørelse med hensyn til institutionens hjemsted, idet kompetencen hertil udelukkende tilkommer medlemsstaterne. Den anfægtede beslutning omhandler både efter sin titel og efter sit indhold Parlamentets hjemsted, der imidlertid er et spørgsmål, som dette ikke har nogen som helst beføjelse til at afgøre uden hensyn til medlemsstaternes afgørelser på dette område og disses afgørelsers indhold. Videre bryder den anfægtede beslutning med regeringernes vedtagelser om institutionernes foreløbige arbejdssteder, som er truffet som led i udøvelsen af deres kompetence til at fastlægge hjemstedet. Parlamentet har med opgivelsen af henlæggelsen af mødeperioder til Luxembourg sat sig ud over medlemsstaternes stats- og regeringschefers beslutning om at opretholde status quo, truffet i Maastricht den 23. og 24. marts 1981 samt på konferencen om hjemstedet for Fællesskabernes institutioner den 30. juni 1981. Med vedtagelsen om at ændre Parlamentets sekretariats og tjenesters arbejdsområde, så de er i overensstemmelse med beslutningen om at holde plenarmøderne i Strasbourg og de forskellig udvalgs og politiske gruppers møder i Bruxelles, har Parlamentet overtrådt artikel 4 i afgørelsen af 8. april 1965.

33 Parlamentet har anført, at medlemsstaternes regeringer ikke har gjort brug af deres kompetence til at fastlægge hjemstedet, og at der ikke kan være tale om et indgreb i deres kompetence hertil. Under alle omstændigheder må den anfægtede beslutning tages dels som en politisk præget opfordring til medlemsstaternes regeringer om at træffe visse foranstaltninger vedrørende hjemstedet, dels som en foranstaltning vedrørende forretningsordenen truffet

i henhold til EØF-traktatens artikel 142, Euratom-traktatens artikel 112 og EKSF-traktatens artikel 25. Denne foranstaltning er i overensstemmelse med medlemsstaternes regeringers afgørelser vedrørende de foreløbige arbejdssteder, herunder navnlig for så vidt angår plenarmøderne udenrigsministrenes erklæringer af henholdsvis 25. juli 1952 og 7. januar 1958. Afholdelsen af udvalgenes og de politiske gruppers møder i Bruxelles svarer til praksis på området, som ikke er reguleret. Parlamentet har ikke med den anfægtede beslutning truffet afgørelse vedrørende placeringen af generalsekretariatet, idet beslutningen udelukkende omhandler tilrettelæggelsen af institutionens arbejdsområde samt anvendelsen af moderne tekniske hjælpemidler. Videre omhandler dette spørgsmål ikke institutionens hjemsted, men Parlamentets forretningsorden. Parlamentet har ret for ikke at sige pligt til at træffe de foranstaltninger vedrørende forretningsordenen, som en forsvarlig forvaltning kræver.

a) Kompetencen med hensyn til fastlæggelsen af hjemsted og arbejdssted

34 For at træffe afgørelse vedrørende dette anbringende må det først afgøres, hvilken kompetence der bliver tale om for henholdsvis medlemsstaternes regeringer og Europa-Parlamentet på det omhandlede område.

35 Det bemærkes herved, at det ifølge EKSF-traktatens artikel 77 samt EØF-traktatens artikel 216 og Euratom-traktatens artikel 189 tilkommer medlemsstaternes regeringer at fastlægge institutionernes hjemsted. Ved at give medlemsstaterne kompetence til at fastlægge hjemstedet overlader de pågældende bestemmelser medlemsstaterne ansvaret for på dette område at udfylde traktaternes institutionelle regler for herved at sikre Fællesskabernes virksomhed. Det følger heraf, at medlemsstaterne ikke alene har ret, men også pligt til at udøve denne kompetence.

36 Det står fast, at medlemsstaternes regeringer endnu ikke har opfyldt deres forpligtelse til at fastlægge institutionernes hjemsted i overensstemmelse med traktaternes bestemmelser herom. Medlemsstaternes regeringer har dog, som de ovenfor omtalte faktiske omstændigheder viser, ved flere lejligheder truffet beslutninger om fastlæggelsen af institutionernes foreløbige arbejdssteder i henhold til deres kompetence til at fastlægge hjemstedet og — for så vidt angår afgørelsen af 8. april 1965 — i henhold til den udtrykkelige

kompetenceregel i artikel 37 i traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber, der er nævnt ovenfor.

37 Det må imidlertid fastslås, at medlemsstaternes regeringer skal respektere Parlamentets kompetence til at fastlægge sin forretningsorden, når de træffer foreløbige beslutninger, idet medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner er gensidigt forpligtet til loyalt samarbejde, jfr. navnlig EØF-traktatens artikel 5. Medlemsstaternes regeringer skal drage omsorg for, at sådanne beslutninger ikke griber forstyrrende ind i Parlamentets virksomhed.

38 På den anden side er Parlamentet ifølge sin kompetence til selv at fastlægge sin forretningsorden efter EKSF-traktatens artikel 25 samt EØF-traktatens artikel 142 og Euratom-traktatens artikel 112 beføjet til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en god og forskriftsmæssig arbejdsgang i Parlamentet. Imidlertid skal Parlamentet ifølge den ovenfor nævnte gensidige forpligtelse til loyalt samarbejde på sin side respektere medlemsstaternes regeringers kompetence til at fastlægge institutionernes hjemsted og de i sammenhæng hermed forudgående foreløbige vedtagelser.

39 Det må videre understreges, at den kompetence, medlemsstaternes regeringer har på dette område, ikke berører Parlamentets egen kompetence til at drøfte samtlige spørgsmål af interesse for Fællesskaberne, til at vedtage beslutninger herom og til at opfordre regeringerne til at handle.

40 Det følger heraf, at Europa-Parlamentet ikke kan antages at have overskredet sin kompetence, blot fordi det har vedtaget en beslutning »om hjemstedet for Det europæiske Fællesskabs institutioner, særligt for Europa-Parlamentet«, hvori der tages stilling til spørgsmålet om arbejdsstedet. For at afgøre om Parlamentet har været imkompetent til at træffe den anfægtede beslutning, må beslutningens indhold, herunder navnlig beslutningens § 3, gennemgås i lyset af den ovenfor nævnte forpligtelse til at respektere medlemsstaternes og Parlamentets respektive kompetencer på området.

b) Plenarmøderne

41 For det første bestemmer den anfægtede beslutning i § 3, litra a), at Europa-Parlamentet, indtil der er fastlagt et enkelt mødested for Parlamentet, holder sine plenarmøder i Strasbourg.

42 Det bemærkes herved, at Parlamentets mødeperiode ikke udtrykkeligt er nævnt i afgørelsen af 8. april 1965, men at det i afgørelsens stk. 1 er bestemt, at »Luxembourg, Bruxelles og Strasbourg forbliver foreløbige tjenestesteder for Fællesskabernes institutioner«. I sin tid var imidlertid afholdelsen af Parlamentets plenarmøder den eneste af fællesskabsinstitutionernes aktiviteter, som sædvanligvis foregik i Strasbourg. Allerede udenrigsministrenes erklæringer i forbindelse med såvel EKSF-traktatens som EØF- og Euratom-traktatens ikrafttræden var et klar udtryk for medlemsstaternes regeringers ønske om, at »Forsamlingen skulle mødes i Strasbourg«.

43 I tiden efter 1967 er det ganske vist blevet Parlamentets praksis at holde undertiden op til halvdelen af sine plenarmøder i Luxembourg. Den luxembourgske regering har på grundlag af denne praksis og afgørelsen fra 1981 om at opretholde status quo gjort gældende, at beslutningen om at holde samtlige plenarmøder i Strasbourg strider mod medlemsstaternes vedtagelser på området.

44 Det skal imidlertid bemærkes, at denne praksis var blevet til på initiativ af Europa-Parlamentet selv, og hverken udtrykkeligt eller stiltiende var blevet godkendt af medlemsstaterne. Den franske regering har endog gentagne gange udtrykkeligt erklæret, at denne praksis er i strid med medlemsstaternes afgørelser, og anmodet om at få den ændret. Den luxembourgske regering kan derfor ikke med rette gøre gældende, at der gennem nævnte praksis er skabt en sædvane i dens favør, som supplerer medlemsstaternes afgørelser på området og forpligter Parlamentet til at holde en del af sine plenarmøder i Luxembourg.

45 Dette resultat lader sig ikke ændre gennem en henvisning til de resultater, der blev opnået på konferencen om institutionernes hjemsted, som fandt sted i 1981. Under hensyn til de bestående meningsforskelle, som disse resultater

bærer præg af, og den omstændighed, at de tidligere trufne afgørelser ikke herved blev ændret, må erklæringen om at opretholde status quo, som blev konferencens resultat, tages som udtryk for deltagernes ønske om ikke at ændre den gældende retstilstand. Denne erklæring kan derfor ikke hindre Parlamentet i at opgive en praksis, som det selv tidligere har indført.

46 Følgelig strider Parlamentets beslutning om for fremtiden at holde samtlige plenarmøder i Strasbourg derfor ikke mod medlemsstaternes regeringers vedtagelser på området, og Parlamentet har ikke hermed overskredet sin kompetence.

c) Udvalgenes og de politiske gruppers møder i Bruxelles

47 For det andet bestemmer den anfægtede beslutning i § 3, litra b), at Europa-Parlamentets udvalgs og politiske gruppers møder sædvanligvis skal holdes i Bruxelles.

48 Det bemærkes herved, at afholdelsen af møder i Bruxelles er en praksis, der grunder sig på Europa-Parlamentets autonomi, og som ikke på noget tidspunkt er blevet kritiseret af medlemsstaterne.

49 Følgelig kan det fastslås, at Parlamentet ikke har overskredet sin kompetence ved at bekræfte denne praksis i den anfægtede beslutnings § 3, litra b).

d) Placeringen af Europa-Parlamentets generalsekretariat og tjenester

50 For det tredje anføres det i den anfægtede beslutnings § 3, litra c), at arbejdsområdet for Parlamentets sekretariat og tekniske tjeneste skal behandles nærmere, så det er i overensstemmelse med afholdelsen af plenarmøder i Strasbourg og afholdelsen af udvalgenes og de politiske gruppers møder i Bruxelles, især med henblik på at undgå, at en stor del af Parlamentets personale konstant skal rejse.

51 Det bemærkes herved først, at artikel 4 i medlemsstaternes regeringers afgørelse af 8. april 1965 bestemmer, at »Det europæiske Parlaments generalsekretariat og dets tjenester ... fortsat [er] placeret i Luxembourg«.

52 Da udvalgenes og de politiske gruppers møder holdes i Bruxelles, har Parlamentet indført den praksis at lade en række af sine tjenestemænd og andre ansatte gøre tjeneste dér. Rådets formand har i skrivelse af 22. september 1977 givet udtryk for medlemsstaternes regeringers opfattelse og taget til efterretning, at Parlamentet i Bruxelles opretholder »det minimum af infrastruktur, der er nødvendigt til afvikling af disse møder«.

53 På baggrund af medlemsstaternes og Parlamentets forpligtelse til under udøvelsen af deres beføjelser at respektere de respektive kompetenceområder må ovennævnte artikel 4 fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at Parlamentet træffer en række foranstaltninger, som er nødvendige af hensyn til dets virksomhed.

54 Det følger heraf, at så længe Europa-Parlamentet mangler et hjemsted eller et fast arbejdssted, må Parlamentet på de andre arbejdssteder end det, hvor sekretariatet er placeret, kunne opretholde den infrastruktur, der er nødvendig for udførelsen af de opgaver, der ifølge traktaterne er tildelt det. Inden for disse begrænsninger kan opretholdelsen af en sådan infrastruktur uden for det sted, hvor sekretariatet er placeret, derfor være i overensstemmelse med de ovenfor omtalte principper, ved hvilke de respektive beføjelser på området er reguleret.

55 Det må imidlertid tilføjes, at overflytning af personale ikke kan overskride de nævnte begrænsninger, da enhver beslutning om helt eller delvist, retligt eller faktisk at overflytte Parlamentets generalsekretariat eller tjenester er i strid med artikel 4 i afgørelsen af 8. april 1965 og de garantier, som afgørelsen

skulle sikre storhertugdømmet Luxembourg i henhold til artikel 37 i traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber, jfr. ovenfor.

56 På baggrund af disse betragtninger skal det undersøges, om den anfægtede beslutning med bestemmelsen om, at arbejdsområdet for sekretariatet og den tekniske tjeneste »skal behandles nærmere« med henblik på opfyldelsen af de krav, arbejdet i Luxembourg, Bruxelles og Strasbourg stiller, holder sig inden for de grænser, der gælder for Parlamentets beføjelse til at fastlægge sin forretningsorden.

57 Selv om visse af den anfægtede beslutnings betragtninger ligesom omstændighederne omkring beslutningens vedtagelse og forskellige udtalelser under parlamentsdebatterne kan tages til indtægt for den opfattelse, at den anfægtede beslutning faktisk omhandler overflytning af i al fald en del af generalsekretariatets personale til de øvrige arbejdssteder, må der dog ligeledes tages hensyn til indholdet af de tre sidste afsnit i § 3, litra c), som bl.a. anbefaler at anvende telekommunikationsmidler og de mest udviklede former for teknik med henblik på at lette samarbejdet mellem institutionerne og at forbedre landevejs-, jernbane- og flyforbindelserne mellem de vigtigste centre for fællesskabsaktiviteterne. På baggrund af disse tre afsnit og de erklæringer, som Parlamentets repræsentanter under sagens behandling har afgivet for Domstolen, må udtalelsen om, at sekretariatets og tjenesternes arbejde »skal behandles nærmere«, forstås således, at det ikke indebærer en afgørelse vedrørende konkrete foranstaltninger, herunder navnlig vedrørende overflytning af personale. Der skal først senere tages stilling til konkrete foranstaltninger, og disse må træffes under hensyn til ovennævnte beføjelser.

58 Det kan på grundlag af denne fortolkning fastslås, at den anfægtede beslutnings § 3, litra c), ikke griber ind i medlemsstaternes regeringers afgørelser vedrørende det pågældende område, herunder navnlig artikel 4 i ovennævnte afgørelse af 8. april 1965. Parlamentet har derfor ikke med denne bestemmelse overskredet sin kompetence.

59 Anbringendet om inkompetence må derfor forkastes.

2. Væsentlige formmangler

60 Den luxembourgske regering har videre gjort gældende, at den anfægtede beslutning er behæftet med væsentlige formmangler og henviser herved til, at der ikke foreligger overenskomst mellem medlemsstaterne om fastlæggelse af hjemstedet, samt at Parlamentet ikke inden vedtagelsen af den anfægtede beslutning har hørt sit retsudvalg.

61 Det er herved tilstrækkeligt at fastslå, at den luxembourgske regering ikke har godtgjort, at Parlamentet i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede beslutning har overtrådt væsentlige formforskrifter.

62 Anbringendet må derfor forkastes.

63 Af det anførte følger, at sagsøgte må frifindes.

Sagens omkostninger

64 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at afholde sagens omkostninger. I henhold til artikel 69, stk. 3, kan Domstolen imidlertid ophæve sagsomkostningerne helt eller delvist, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, eller hvor der foreligger ganske særlige grunde.

65 Der foreligger i nærværende sag særlige grunde, idet en række punkter i den anfægtede beslutning og visse omstændigheder omkring dens vedtagelse har kunnet give anledning til rimelig tvivl. Der bør derfor gøres brug af muligheden for i medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 3, at ophæve sagsomkostningerne.

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.