CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI VAN 22 FEBRUARI 1984 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Een jaar na het arrest van 10 februari 1983 over de arbeidsplaatsen van het Europees Parlement (zaak 230/81, Jurispr. 1983, blz. 255) wordt het Hof wederom om een uitspraak over dit onderwerp verzocht. Evenals in de eerste zaak gaat het om een beroep dat het Groothertogdom Luxemburg heeft ingesteld tegen het Parlement in verband met een handeling waarbij het voornemen wordt bevestigd om de standplaatsen van het personeel te wijzigen teneinde de werking van de instelling te verbeteren. In mijn conclusie zal ik deze handeling uit rechtsoogpunt beoordelen. Maar ik moet er om te beginnen wel op wijzen, dat er duidelijk een vrij ernstig politiek probleem aan ten grondslag ligt: het uitblijven van enig initiatief van de regeringen om hun verplichting tot vaststelling van de zetel van het Parlement na te komen, en de toenemende organisatorische moeilijkheden die daarvan het gevolg zijn.

Op 9 maart 1983 diende de heer von Hassel, lid van het Parlement, een ontwerp-resolutie in over de consequenties die dienden te worden verbonden aan de resolutie — beter bekend als het „verslag-Zagari" — die het Parlement op 7 juli 1981 had aangenomen. Het ontwerp vermeldt eerst enige welbekende feiten, namelijk dat de vergaderperioden te Straatsburg worden gehouden, terwijl de vergaderingen van commissies en fracties te Brussel plaatsvinden (zie de punten D en E), om op grond daarvan te besluiten „het personeel van het Secretariaat-generaal . . . te verdelen over de plaatsen waar de werkzaamheden worden verricht", waarbij „de diensten die voornamelijk aan de plenaire vergaderingen meewerken", blijvend te Straatsburg zullen worden gevestigd en die welke „voornamelijk bij het werk van de commissies zijn betrokken", te Brussel zullen worden gevestigd. Vandaar het verzoek aan het Bureau am „structurele veranderingen uit te voeren om een soepeler werkritme mogelijk te maken", en aan de Secretaris-generaal om „onverwijld de reorganisatiemaatregelen voor te bereiden welke deze resolutie met zich meebrengt" (Doc. PE 83.731).

Het ontwerp-von Hassel werd ingediend overeenkomstig de bijzondere procedure van artikel 49 van het Reglement van het Parlement van 1981, volgens welke de ontwerpen gedurende twee maanden in een register worden opgenomen, tijdens welke periode de parlementsleden ze kunnen ondertekenen. In casu verkreeg het ontwerp de handtekeningen van 238 parlementsleden, dus meer dan de helft. Vervolgens werd het toegezonden aan de voorzitter van de Vergadering, die op 10 maart 1983 verklaarde, dat het opnieuw gedurende ten minste 30 dagen zou worden opgehangen alvorens te worden toegezonden aan de bevoegde organen, te weten het Bureau en de Secretaris-generaal. Deze zouden dan de nodige maat-

1 — Vertaald uit het Italiaans.

regelen moeten treffen, met name in het licht van het arrest van 10 februari 1983.

Het ontwerp werd dus opgehangen en verkreeg vier nieuwe handtekeningen, terwijl een van de eerder geplaatste werd ingetrokken; maar nadat voorbehoud was gemaakt ten aanzien van de ontvankelijkheid van het ontwerp in verband met de gevolgde procedure, vroeg de voorzitter op 21 en 23 maart 1983 de commissie voor Reglement en verzoekschriften om een advies over de uitlegging van artikel 49. Op 20 mei deelde de voorzitter van de plenaire vergadering het Parlement mee, dat in afwachting van het advies van de commissie het ontwerp aan het Bureau en aan de Secretaris-generaal was toegezonden. Op 2 juni 1983 liet de commissie de voorzitter weten, dat de procedure van artikel 49 haars inziens niet voor het betrokken ontwerp kon worden toegepast; tijdens de vergadering van 9 juni hechtte het Parlement evenwel zijn goedkeuring aan een verzoek om de commissie om een nieuw advies over de uitlegging van artikel 49 te vragen.

Tijdens de plenaire vergadering van 10 okober 1983 tenslotte deelde de voorzitter mee dat het voorbehoud met betrekking tot het ontwerp-von Hassel kon vervallen; hij bevestigde dat de bevoegde organen de naar aanleiding daarvan te nemen maatregelen zouden bestuderen met inachtneming van het arrest van 10 februari 1983 en van het Ambtenarenstatuut. Tot dusver blijken deze organen evenwel nog geen uitvoeringsmaatregelen te hebben getroffen.

Op 10 juni 1983 heeft het Groothertogdom Luxemburg het Parlement voor het Hof gedaagd teneinde de bestreden resolutie nietig te doen verklaren wegens onbevoegdheid.

2. De Luxemburgse regering stelt zich op een rechtlijnig standpunt. Zij ontkent niet, dat het Parlement op grond van zijn interne organisatiebevoegdheid de nodige maatregelen mag treffen om zijn goede werking te verzekeren; dergelijke maatregelen moeten echter — gelijk het Hof in zijn arrest van 10 februari 1983 heeft bevestigd — de bevoegdheid van de Lid-Staten om de zetels van de instellingen vast te stellen en, in afwachting daarvan, voorlopige arbeidsplaatsen aan te wijzen, eerbiedigen. Volgens de bestreden resolutie nu is Luxemburg niet langer een van die arbeidsplaatsen (blijkens de punten D en E zijn dat enkel nog Brussel en Straatsburg); in zoverre voorts wordt besloten „het personeel van het Secretariaat-generaal . . . te verdelen" over Straatsburg en Brussel (zie punt 1b), wordt bovendien een einde gemaakt aan de rol van Luxemburg als vestigingsplaats van het secretariaat.

Volgens de verwerende instelling dient het beroep om twee redenen te worden verworpen. In de eerste plaats voert zij aan, dat de litigieuze resolutie geen „definitieve" handeling is en als zodanig niet vatbaar voor beroep, nu sommige parlementsleden de procedure volgens welke zij is aangenomen, hebben betwist en de commissie voor het Reglement, waaraan het probleem was voorgelegd, daarover geen concludent advies heeft uitgebracht. Zelfs indien de resolutie als definitief moest worden beschouwd, aldus het Parlement, staat in ieder geval vast dat zij niet het karakter van een „besluit" heeft. Zij nodigt slechts de bevoegde organen (de Secretaris-generaal en het Bureau) uit, concrete maatregelen te treffen met betrekking tot de organisatie van de parlementaire werkzaamheden en de standplaats van het personeel.

3. Het eerste argument lijkt mij vrij zwak. Niet dat het uitgangspunt onjuist zou zijn: in de Vergadering werd inderdaad voorbehoud gemaakt ten aanzien van de wijze van indiening van de tekst, en de bevoegde commissie is tweemaal verzocht de regelmatigheid daarvan te toetsen. Mijns inziens hangt echter het definitieve karakter en dus ook de geldigheid van de handeling daarvan niet af. Gelijk de verzoekende regering terecht opmerkt, betreft het advies van voornoemde commissie niet het bijzondere geval, maar heeft het een algemene en abstracte strekking: in de regel moet dan ook worden uitgesloten, dat het gevolgen kan hebben voor de procedure in het kader waarvan het is gevraagd.

Bij deze overweging, die reeds voldoende is om verweerders stelling te verwerpen, komt een tweede, die mijns inziens doorslaggevend is. De rechterlijke controle op handelingen van het Parlement — door het Hof in zijn arrest van 10 februari 1983 voor rechtmatig verklaard — strekt zich, althans in de regel, niet uit tot de procedures volgens welke die handelingen zijn vastgesteld. Op de regelmatigheid van die procedures wordt toegezien door de eigen organen van de instelling en met name door haar voorzitter, zodat de eventuele gebreken ervan niet de nietigheid tot gevolg kunnen hebben van de handeling waartoe de procedure heeft geleid en waarmee de instelling haar wil kenbaar heeft gemaakt. Ik behoef dus niet tot in alle bijzonderheden in te gaan op de wijze waarop het Parlement de resolutie van 20 mei 1983 heeft aangenomen. Opgemerkt zij slechts, dat de gestelde onregelmatigheid, zo zij al bestaat, niet van dien aard is, dat de resolutie daardoor wordt gevitieerd.

4. Meer aandacht verdient het argument, dat de bestreden handeling geen „besluit" zou zijn. In mijn conclusie van 7 december 1982 in zaak 230/81 stelde ik mij op het standpunt, dat de resolutie die bekend staat als het „verslag-Zagari", daadwerkelijk het besluit inhield, ambtenaren van Luxemburg naar Straatsburg en vooral naar Brussel over te plaatsen. Zij belastte weliswaar de bevoegde organen van het Parlement met de vaststelling van de daartoe noodzakelijke maatregelen, maar mijns inziens kwam die opdracht slechts neer op de uitvoering van een besluit dat op zichzelf al externe rechtsgevolgen teweeg kon brengen (paragraaf 23). Het Hof aanvaardde mijn zienswijze niet en kwam bijgevolg tot de slotsom, dat de handeling niet vatbaar was voor beroep. Deze handeling — aldus het Hof — hield geen echte „beslissing ... over concrete maatregelen en met name over een overplaatsing van personeel" in. De beslissing „diende nog nader te worden bestudeerd" — en — ik zou op het belang van deze overweging willen insisteren — kon slechts worden genomen met eerbiediging van, enerzijds, het recht en de verplichting van de regeringen om de zetels vast te stellen, en, anderzijds, de interne organisatiebevoegdheid van het Parlement (r.o. 57).

Ik ben niet van zins in het onderhavige geding, waarin precies dezelfde problemen aan de orde zijn als in zaak 230/81, op dit vraagstuk in te gaan: met andere woorden, ik ga me niet nog eens bezighouden met de vraag, aan welke voorwaarden een handeling van het Parlement moet voldoen om een „besluit" te kunnen zijn. Mocht de resolutie van 20 mei 1983 als een besluit worden beschouwd, dan ligt de gestelde onbevoegdheid voor de hand, omdat in dat geval het Parlement in plaats van de regeringen wijziging heeft gebracht in de vestigingsplaats van het secretariaat. In dit opzicht is de bestreden tekst geheel duidelijk, en hij kan met geen enkele kunstgreep zo worden uitgelegd, dat de bedoelingen ervan worden verdoezeld. Men bedenke slechts, dat er eenvoudig

wordt gesproken van verdeling van het personeel over Straatsburg en Brussel; ook dient men niet het belang te onderschatten van de overweging sub F, volgens welke Luxemburg „ertoe bestemd is", alleen onderdak te bieden aan het Hof van Justitie en de Europese Investeringsbank. Op zich beschouwd is deze verklaring weliswaar niet meer dan een politieke beoordeling (of wens), maar wie kan ontkennen, dat daarmee zonder veel omhaal openlijk wordt verklaard dat het de bedoeling is, alle diensten van het secretariaat uit Luxemburg weg te halen?

Dus nogmaals, ik houd het probleem voor opgelost. Met Lord Denning meen ik dat „like the centurion of the Gospel, I also am a man set under authority" („zoals de honderdman uit het Evangelie, ben ook ik een man die onder hoger gezag staat"). In mijn geval is dit gezag de duidelijke uitspraak die het Hof in zijn wijsheid op dit punt heeft gedaan en waarop ik mijn kompas dan ook zal richten bij het onderzoek van het tweede argument van de verwerende instelling.

5. Dit onderzoek vereist in de eerste plaats een aandachtige lezing van de bestreden tekst, die bestaat uit een overwegend gedeelte, een beschikkend gedeelte en een slotgedeelte, dat betrekking heeft op de ter uitvoering van het dispositief te nemen concrete maatregelen. In het overwegend gedeelte, dat vooral belangrijk is omdat het licht werpt op het dispositief en het slot, wordt eerst verwezen naar het verslag-Zagari van 7 juli 1981 (en niet ook, moet ik tot mijn spijt vaststellen, naar het arrest waarbij het Hof de geldigheid van die handeling heeft onderzocht en in wezen erkend) en wordt vervolgens verklaard:

a) dat het Parlement „gerechtigd is voor de organisatie van zijn werkzaamheden alle nodige besluiten te nemen waarvoor geen deelname of goedkeuring van de Raad is vereist";

b) dat „ter uitvoering van de besluiten van 7 juli 1981, alle vergaderperioden worden gehouden te Straatsburg, de officiële plaats waar het Europese Parlement zijn werkzaamheden verricht", terwijl „de vergaderingen van commissies en fracties over het algemeen te Brussel plaatsvinden"; en

c) „dat Luxemburg ertoe bestemd is de zetel van de juridische en financiële instellingen te blijven."

In het beschikkend gedeelte wordt besloten, a) „het personeel van het Secretariaat-generaal ... te verdelen over de plaatsen waar de werkzaamheden worden verricht" (dat wil blijkens het overwegend gedeelte zeggen, alleen Straatsburg en Brussel); b) „bij de aanwerving van nieuwe ambtenaren met deze verdeling rekening te houden"; en c) „rekening te houden" — kennelijk bij de verdeling over voornoemde steden van de reeds aanwezige ambtenaren — „met de legitieme belangen van het personeel" door een zo ruim mogelijke toepassing van het beginsel van vrijwilligheid en door middel van overleg met de vertegenwoordigers van het personeel over „het uitwerken van de maatregelen" die ter uitvoering van de resolutie moeten worden genomen.

In het derde gedeelte tenslotte wordt aan „het Bureau [opgedragen] in de administratie structurele veranderingen uit te voeren om een soepeler werkritme mogelijk te maken" (punt 2), en aan „de Secretaris-generaal ... onverwijld de reorganisatiemaatregelen voor te bereiden welke [de] resolutie met zich meebrengt."

Ik heb de tekst van de resolutie vrijwel volledig weergegeven, omdat vooral op grond daarvan moet worden vastgesteld, of de handeling een „besluit" is. Laat ik al aanstonds zeggen dat, gelet op het begrip besluit zoals door het Hof omschreven in het arrest van 10 februari 1983,

de bestreden resolutie geen „externe" rechtsgevolgen teweeg lijkt te kunnen brengen, dat wil zeggen gevolgen die zich buiten de instelling laten gevoelen en de rechtssfeer van anderen raken. Tot deze conclusie kom ik op grond van twee overwegingen, die beide tot hetzelfde resultaat leiden.

6. De eerste overweging houdt verband met het slotgedeelte van de handeling. Hierin wordt weliswaar de wil kenbaar gemaakt om de ambtenaren te verdelen over de Belgische hoofdstad en de hoofdplaats van de Elzas, maar vervolgens wordt — en wel onder punt 2 — aan het Bureau opgedragen, in de administratie structurele veranderingen uit te voeren. Wil de handeling gevolg hebben, dan moet het Bureau het initiatief nemen tot concrete maatregelen, waarvan sommige van algemene aard zijn (zoals de herstructurering van de diensten) en andere — die na de eerstgenoemde moeten worden genomen — van bijzondere aard (de overplaatsing van bepaalde ambtenaren).

Nu was volgens het arrest van 10 februari 1983 juist het ontbreken van concrete maatregelen, met name betreffende de overplaatsing van personeel, de reden waarom de handeling die toen aan de orde was, niet kon worden geacht externe gevolgen teweeg te brengen en dus automatisch vatbaar te zijn voor beroep. Volgens 's Hofs rechtspraak is een handeling als de onderhavige een sequentie, een onderdeel van de volledige procedure, van het „geleidelijk verlopende gebeuren" dat zijn voltooiing vindt in de hogergenoemde maatregelen. Zij kan dus niet op zichzelf op haar geldigheid worden getoetst, maar enkel in samenhang met de handelingen die haar completeren en die wél gevolgen teweegbrengen in de rechtssfeer van derden, te weten de Lid-Staten, die dragers zijn van welbepaalde rechten, maar ook van verplichtingen, met betrekking tot de zetel van de instellingen.

Ik zei reeds, dat in casu nog geen dergelijke handelingen zijn verricht. Bijgevolg is de thans bestreden resolutie niet vatbaar voor beroep.

7. De bepalingen van het Reglement van het Parlement, die het personeelsbeheer betreffen, leiden tot dezelfde conclusie. Volgens artikel 113, lid 2, van dit Reglement heeft de Secretaris-generaal „de leiding" over alle ambtenaren, terwijl het Bureau samenstelling en organisatie van het personeel bepaalt. Volgens het derde lid van dit artikel stelt het Bureau eveneens „na raadpleging van de bevoegde commissie van het Parlement, het aantal [ambtenaren en andere] personeelsleden en de regelingen betreffende hun administratieve en financiële positie" vast.

Uit deze bepalingen blijkt mijns inziens iets zeer belangrijks: de concrete maatregelen betreffende de organisatie van de diensten en de standplaats van het personeel worden niet getroffen door het Parlement als Vergadering; deze bevoegdheid komt toe aan twee verschillende organen: de Secretaris-generaal en het Bureau. Vanzelfsprekend levert dit een argument te meer op tegen de stelling, dat de onderhavige resolutie een „besluit" is en vatbaar voor beroep. Let wel: ik wil hiermee niet zeggen dat de Vergadering niet zelf de bevoegdheden zou kunnen uitoefenen die artikel 113 aan de twee andere organen toekent. Ik zeg alleen dat, om die mogelijkheid te effectueren — iets wat overigens door alle handboeken over bestuurswetenschap wordt afgeraden —, in ieder geval eerst het Reglement zou moeten worden gewijzigd. En tot dusver heeft geen wijziging van dien aard plaatsgevonden.

Deze stand van zaken wordt overigens bevestigd door de verklaringen van de voorzitter van het Parlement tijdens de plenaire vergaderingen van 10 maart en

10 oktober 1983: toen de heer Dankert de Vergadering de tekst van de resolutie ter kennis bracht en ze over het verloop van de aannemingsprocedure informeerde, verklaarde hij — wat hij later nog heeft bevestigd —, dat bij het bestuderen van de naar aanleiding van de resolutie te nemen maatregelen de bevoegde organen met name rekening dienden te houden met het arrest van 10 februari 1983. Hieruit blijkt dat de bestreden handeling, zo zij al wordt uitgevoerd, zal worden uitgevoerd met eerbiediging van de door het Hof gestelde beginselen. Maar er blijkt ook uit — en dit is van meer belang voor mijn betoog —, dat de organen die met het bestuur van de personeelszaken zijn belast, hun bevoegdheden niet ten gunste van de Vergadering zijn kwijt geraakt; en juist hieruit volgt, dat de resolutie slechts gevolgen zal teweegbrengen, wanneer naar aanleiding ervan concrete maatregelen worden getroffen met betrekking tot de organisatie van de diensten en de bestemming van het personeel.

8. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging, het beroep van het Groothertogdom Luxemburg tegen het Europees Parlement, ingesteld bij op 10 juli 1983 ter griffie neergelegd verzoekschrift, te verwerpen.

Wat de kosten betreft, meen ik dat er in casu bijzondere redenen zijn voor volledige compensatie tussen partijen, vooral wegens de dubbelzinnige formulering van de bestreden handeling, die mijns inziens redelijkerwijs de indruk kon wekken dat zij het karakter van een „besluit" had en dus vatbaar was voor beroep. Een ander argument voor deze oplossing — overigens dezelfde als die welke het Hof in het arrest van 10 februari 1983 (r.o. 65) heeft gekozen — is gelegen in de omstandigheid dat de advocaat-generaal en het Hof toen juist van mening verschilden over de vraag of de bestreden handeling als een besluit was te beschouwen.