FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI

fremsat den 21. juni 1988 *

Høje Domstol.

1. Nærværende forslag til afgørelse vedrører sagerne 358/85 og 51/86, som Den Franske Republik har anlagt mod Europa-Parlamentet, og som er blevet forenet ved Domstolens kendelse af 8. juli 1987 med henblik på den mundtlige forhandling og dommen. I sagerne (anlagt hhv. den 19. november 1985 og den 20. februar 1986) er der nedlagt påstand om annullation af den beslutning »om mødefaciliteter i Bruxelles«, som Europa-Parlamentet vedtog den 24. oktober 1985 (EFT C 343 af 31.12.1985, s. 84).

Det er hermed tredje gang inden for fem år, der anlægges sag ved Domstolen vedrørende Parlamentets arbejdssted. Som bekendt var sagsøgeren i de to første af disse sager den stat, hvor Domstolen har sit hjemsted. Den første blev anlagt den 7. august 1981 til prøvelse af en akt, der efter nævnte stats opfattelse udgjorde en tilsidesættelse af forpligtelsen til at holde forskellige plenarmøder i Luxembourg (Domstolens dom af 10. februar 1983 i sag 230/81, Sml. s. 265); den anden sag blev anlagt den 10. juni 1983 til prøvelse af en beslutning, der efter Storhertugdømmets opfattelse udgjorde en ulovlig overførsel af en væsentlig del af Europa-Parlamentets tjenestemænd fra Generalsekretariatet i Luxembourg til Bruxelles og Strasbourg (Domstolens dom af 10. april 1984 i sag 108/83, Sml. s. 1945).

Den anfægtede retsakt er ligesom de i de tidligere sager omtvistede retsakter foranlediget af regeringernes fortsatte undladelse af at opfylde forpligtelsen til at fastlægge Parlamentets hjemsted samt af de mere og mere alvorlige følger dette har såvel økonomisk som organisatorisk. Beslutningen af 24. oktober 1985 er ligesom de tidligere af Luxembourg anfægtede afgørelser et vidnesbyrd om de store vanskeligheder, medlemsstaternes fortsatte passivitet har påført Forsamlingen, og formålet med den var at skaffe Forsamlingen bedre arbejdsforhold. I det foreliggende tilfælde har Parlamentet imidlertid ønsket at opnå dette ved at skabe materielle forudsætninger for afholdelsen af plenarmøder også i Bruxelles og har herved valgt midler, der ikke kan undgå at møde de allerstørste vanskeligheder i kraft af den udbredte opfattelse, som deles af den franske regering, at Europa-Parlamentets møder udelukkende kan afholdes i Strasbourg.

2. Først en kort omtale af de faktiske omstændigheder i sagen. Den 22. oktober 1985 meddelte formanden for plenarmødet, at der var blevet fremsat et stort antal anmodninger om debatter om aktuelle og uopsættelige spørgsmål, jfr. artikel 48, stk. 1, i Europa-Parlamentets (dagældende) forretningsorden. Bl. a. forelå der en anmodning fra von der Vring og 36 andre medlemmer vedrørende de nødvendige mødefaciliteter i Bruxelles (dok. B 2-1120/85). Formanden benyttede sig af sine beføjelser i henhold til forretningsordenen og undlod at sætte forslaget herom på dagsordenen for mødet den 24. oktober, hvilket gav anledning til en skriftligt begrundet indsigelse fra enogtyve parlamentsmedlemmer, der ønskede afstemning ved navneopråb om indsigelsen. Indsigelsen blev vedtaget den 23. oktober (hvor

* Oversat fra italiensk.

108 stemte for, 33 imod, mens 7 undlod at stemme) og beslutningen blev vedtaget dagen efter, efter en kort debat, idet 132 medlemmer stemte for den, 113 imod, mens 13 medlemmer undlod at stemme.

Beslutningen består af en præambel, der omfatter ni betragtninger, og en konklusion, der omfatter fem punkter. I præamblen konstaterer Parlamentet bl. a., a) at Parlamentets største mødelokale i Bruxelles har 187 pladser, og at der ikke i den belgiske hovedstad findes noget nævneværdigt større konferencelokale med fulde faciliteter til simultantolkning til de ni fællesskabssprog, b) at Parlamentets grupper efter forøgelsen af antallet af medlemmer som følge af Spaniens og Portugals tiltrædelse vil kunne få vanskeligheder ved at mødes under normale forhold, c) at det allerede er umuligt for to eller flere af de større politiske grupper at holde møde sammen i Bruxelles, d) at der ikke er permanente faciliteter i Bruxelles, som gør det muligt at afholde en særlig eller ekstra mødeperiode i en uge, der hovedsagelig er besat med udvalgs- eller gruppemøder, e) at det er ønskværdigt at forbedre faciliteterne med henblik på møder med organisationer, der er repræsenteret i samtlige EF-lande.

På baggrund heraf vedtog Parlamentet, 1) at få opført en bygning, der kan benyttes til de nævnte formål, og som har kapacitet til mindst 600 mennesker, en tilhørerloge samt yderligere faciliteter; 2) at gennemføre dette projekt senest inden 31. august 1988, idet formanden, præsidiet og kvæstorerne herved bemyndiges til at forhandle om og indgå alle nødvendige kontrakter i den forbindelse; 3) at opføre de nødvendige bevillinger på budgettet, idet formanden, præsidiet og generalsekretæren herved pålægges at udarbejde de nødvendige forslag; 4) at fremme oprettelsen af organisationer, der er repræsenteret i alle EF-landene, ved at stille bygningen til rådighed for dem og i påkommende tilfælde at opkræve en passende leje herfor og... at stille bygningen til rådighed for andre organisationer på kommerciel basis med henblik på at reducere Parlamentets generelle omkostninger og udnytte bygningen mest muligt; 5) at opkalde bygningen efter et medlem af det første direkte valgte Europa-Parlament eller en anden fremtrædende europæer, idet det herved pålægges præsidiet at træffe afgørelse om dette navn.

Europa-Parlamentets udvidede præsidium tog denne beslutning og samtidig fire andre dokumenter til efteretning i sit møde den 12. november 1985. De fire andre nævnte dokumenter var følgende: to protestskrivelser fra Luxembourgs udenrigsminister, Poos, af 25. november 1985, en protestskrivelse fra den franske statssekretær for europæiske anliggender, Lalumière, af 30. oktober 1985 samt den franske udenrigsminister Dumas' besvarelse af samme dato af et spørgsmål, der var blevet stillet ham i Nationalforsamlingen. Parlamentet forbeholdt sig sin stillingtagen til disse reaktioner og bad to udvalg — Retsudvalget og Det Politiske Udvalg — om at afgive udtalelse i den forbindelse.

I mellemtiden havde regeringen i Paris anlagt de to sager. Retsudvalget benyttede sig af lejligheden og udtalte, at Parlamentet ville meddele sit standpunkt i svarskriftet, men udvalget fremhævede, at Parlamentet »agter at udøve sine beføjelser i nøje overensstemmelse med fællesskabsretten, men at medlemsstaternes regeringer dog forlængst burde have truffet afgørelse om hjemstedet, jfr. EØF-Traktatens artikel 216« (7. februar 1986). Det Politiske Udvalg udtalte sig

endnu tydeligere. I dets erklæring hedder det, at »beslutningen ikke på nogen måde gør indgreb i medlemsstaternes fortrinsrettighed med hensyn til fastsættelsen af Parlamentets hjemsted, og at det alene er Europa-Parlamentet, der er kompetent til som et led i tilrettelæggelsen af Parlamentets arbejde at træffe afgørelse om opførelse af en ny mødesal, som gør det muligt at afholde en særlig eller ekstra mødeperiode, hvilket ikke antaster det gældende princip om, at de sædvanlige møder afholdes i Strasbourg« (28. februar 1986).

3. Dernæst et par ord om sagens gang ved Domstolen. Først skal nævnes, at den sagsøgte institution den 25. marts 1986 har nedlagt påstand om afvisning af den anden sag, sag 51/86, under henvisning til, at denne vedrører de samme spørgsmål som den den 20. november 1985 anlagte sag (sag 358/85). Domstolen har ved kendelse af 15. oktober 1986 besluttet at henskyde afgørelsen af dette formalitetsspørgsmål til den endelige dom. Nedenfor under IV vil jeg tage stilling til dette spørgsmål samt til de øvrige indsigelser, Parlamentet har fremført i sine indlæg og i retsmødet.

Dette er dog det hele. Ved begæring, indgivet til Domstolens Justitskontor den 2. april 1986 har von der Vring og fire andre medlemmer af Europa-Parlamentet på egne vegne anmodet om at måtte intervenere i sag 358/85 til støtte for Europa-Parlamentets påstande. De fem medlemmer har herved anført, at beslutningen blev vedtaget på grundlag af et forslag fra dem, og at de, da forslaget tilsigter en forbedring *også* af deres arbejdsvilkår, har en særlig interesse i at støtte beslutningen under en retssag i al fald for at sikre sig handlefrihed og undgå, at deres integritet og kompetence drages i tvivl. Til støtte for interventionsbegæringen anfører de i øvrigt, at de har interesse i at intervenere som medlemmer af Europa-Parlamentet, idet de ønsker at fremføre argumenter, der ikke er blevet benyttet af den sagsøgte institution under sagerne 230/81 og 108/83, og som derfor uden deres intervention måske heller ikke vil blive fremført nu.

Frankrig har modsat sig, at de fem medlemmer af Europa-Parlamentet intervenerer i sagen. Det har gjort gældende, at de a) som medforfattere af forslaget til beslutning kun har en indirekte interesse; b) at deres interesse for så vidt som de har fremført andre argumenter ikke vedrører påstandene, men derimod anbringenderne i hovedsagen og således ikke opfylder betingelserne for intervention; c) at deres interesse som medlemmer af Europa-Parlamentet ikke er en særlig interesse, men en interesse, der må antages at falde sammen med Europa-Parlamentets interesse.

Domstolen har ved kendelse af 3. juli 1986 afvist interventionsbegæringen. Den afgørende begrundelse herfor omtales i kendelsens grund 9, der skal citeres i sin helhed: »Når søgsmålet er rettet mod en retsakt, udstedt af en institution, tilkommer det efter Traktaternes søgsmålsordning den pågældende institution selv at forsvare beslutningens gyldighed for Domstolen og selv at bestemme, hvorledes den vil sikre beskyttelsen af sine egne interesser. Det vil være i strid med denne ordning at anerkende interventionsadgang for personer, som udelukkende handler som medlemmer af institutionen.«

Det vil herefter være ganske klart, at Domstolen ikke accepterede den franske regerings i øvrigt meget uholdbare synspunkt. Det ligger jo ganske klart, at de pågældende havde en umiddelbar, særlig interesse i tvistens afgørelse i al fald som medlemmer af Europa-Parlamentet, og det er lige så utvivlsomt, at ønsket om at fremføre andre anbringender end dem, der er fremført af den part, der intervernes til støtte for, absolut

ikke er i strid med interventionsinstituttet, men tværtimod dettes raison d'être (jfr. Domstolens dom af 23. februar 1961, sag 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen, Sml. 1954-1964, s. 211; Domstolens dom af 22. marts 1961, de forenede sager 42 og 49/59, SNUPAT, Sml. 1954-1964, s. 247). Domstolen har heroverfor valgt at løse problemet på grundlag af princippet om, at det er forbeholdt institutionen i retssager at forsvare sine egne rettigheder og interesser. Dette er efter min mening en rigtig afgørelse, om ikke for andet, så fordi Europa-Parlamentets forretningsorden i artikel 18, stk. 4, selv fastslår dette princip: »formanden repræsenterer... i retslige... anliggender kan han uddelegere disse beføjelser«.

4. Herefter går jeg over til at behandle de afvisningsgrunde, den sagsøgte institution har fremført, og jeg skal i den forbindelse bemærke, at den sagsøgte institutions repræsentant under den mundtlige forhandling har frafaldet en af disse grunde, nemlig den, der går ud på, at det er udelukket at anfægte retsakter fra Europa-Parlamentet på grundlag af EØF-Traktatens artikel 173 og Euratom-Traktatens artikel 146.

Først skal jeg behandle spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger litispendens mellem søgsmålene 358/85 og 51/86. Europa-Parlamentet har herved henvist til Domstolens dom af 19. september 1985 (forenede sager 172 og 226/83, Hoogovens Groep BV, Sml. s. 2831), hvori Domstolen i præmis 9 afviser en sag mellem de samme parter som en tidligere anlagt sag, hvori der var nedlagt påstand om annullation af de samme beslutninger og fremført de samme søgsmålsgrunde. Dette er imidlertid tilfældet i sag 51/86: Den i denne sag fremførte søgsmålsgrund — tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet — er også blevet fremført i den først anlagte sag, selv om det først skete i replikken.

Frankrig har heroverfor indvendt, at den anden sag kun er blevet anlagt ex tuto, altså såfremt den første sag, der blev anlagt endnu før den omtvistede akt blev offentliggjort, skulle blive anset for for tidligt anlagt og derfor ikke skulle kunne admitteres. Afgørelsen i Hoogovens Groep-dommen er under alle omstændigheder irrelevant i det omfang, de to sager støttes på forskellige grunde. I den første gøres det nemlig gældende, at der foreligger tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter samt inkompetence, mens det i den anden hertil føjes, at der foreligger en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Pariser-regeringen har alligevel erklæret sig indforstået med, at sag 51/86 afvises; den har dog i den forbindelse anmodet om, at det herved lægges til grund, at den sidste søgsmålsgrund, der også blev fremført i replikken i sag 358/85 ikke anses for en »ny« søgsmålsgrund.

Hvad skal man sige til den hermed sammenfattede argumentation? Først skal jeg bemærke, at den anfægtede retsakt er en beslutning fra Europa-Parlamentet, dvs. en foranstaltning, der kan gøres til genstand for et søgsmål i henhold til EKSF-Traktatens artikel 38 samt EØF- og Euratom-Traktaternes artikler 173 og 142 efter Domstolens fortolkning af disse bestemmelser i dom af 23. april 1986, sag 294/83, »Les Verts«, Sml. s. 1339. I førstnævnte bestemmelse hedder det som bekendt: »begæringen skal fremsættes inden for en frist af en måned efter offentliggørelsen af Europa-Parlamentets afgørelse«, mens det ifølge de to sidstnævnte bestemmelser kræves, at klager skal indgives inden to måneder, efter at retsakten, ... er offentliggjort eller meddelt klageren. Endelig er det i procesreglementets artikel 81, stk. 1, bestemt, at »de frister, der er fastsat for indgivelse af klager over en institutions retsakter, ... i de tilfælde, hvor der er givet meddelelse, [begynder] at løbe dagen efter den dag, hvor den pågældende har fået meddelelse om retsakten, og i tilfælde af offentliggørelse femtendedagen

efter at retsakten har været offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*«.

Herudover skal det bemærkes, at det af de relevante traktatbestemmelser (EKSF-Traktatens artikel 25, EØF-Traktatens artikel 142 og EKSF-Traktatens artikel 112), fremgår, at »Europa-Parlamentets aktstykker offentliggøres i henhold til forretningsordenens bestemmelser«. I forretningsordenen hedder det: »inden for en måned skal protokollen offentliggøres i De Europæiske Fællesskabers Tidende« (den dagældende forretningsordens artikel 89, stk. 4, der gælder uændret efter den nye bestemmelse i forretningsordenens artikel 107, stk. 4).

På denne baggrund skal det bemærkes, at de retsakter, der var omtvistet i sagerne 230/81 og 108/83, blev anfægtet, den første inden for den i EØF-Traktatens artikel 173 fastsatte frist og den anden inden for fristen i henhold til EKSF-Traktatens artikel 38, i begge tilfælde forud for offentliggørelsen i EFT. Parlamentet påstod imidlertid ikke disse sager afvist ligesom Domstolen heller ikke afviste dem ex officio. Forklaringen herpå er enkel. Parlamentsbeslutninger får jo til forskel fra forordninger ikke virkning fra offentliggørelsen i EFT, men på tidspunktet for Europa-Parlamentets vedtagelse af dem, eller rettere fra godkendelsen af protokollen for det møde, i hvilket de er blevet vedtaget.

Europa-Parlamentets beslutninger kan med andre ord, når det gælder retsmidler mod beslutningerne, ligestilles med individuelle beslutninger, selv om de principielt er generelle, altså med retsakter, der kan anfægtes af andre berørte personer straks fra retsaktens meddelelse og uden at denne skal være offentliggjort. Hoogovens Groep-dommen ligger i øvrigt på linje hermed, idet man efter min mening kan se bort fra den på en uheldig formulering beroende mulighed for, at retsakten kan anfægtes, endnu før den er meddelt (jfr. nævnte doms præmis 9). Det må jo være klart, at i fasen forud for afviklingen af denne formalitet (jfr. artikel 191, stk. 2, i EØF-Traktaten) er akten uden virkning og derfor uanfægtelig, idet der ikke haves nogen interesse i at få den annulleret.

Lægger man det anførte til grund, kan det antages, at den sag, den franske regering anlagde den 20. november 1985 til prøvelse af beslutningen af 24. oktober s.å., blev rettidigt anlagt, idet det herved er uden betydning, at offentliggørelsen i EFT fandt sted den 31. december s.å.

Hvorledes forholder det sig så med den sag, der blev anlagt den 20. februar 1986? Efter min mening må denne sag afvises, ikke fordi der foreligger litispendens i forhold til sag 358/85, *men fordi den er for sent anlagt.* Den frist, der regnes fra aktens offentliggørelse var ganske vist ved sagens anlæg ikke begyndt at løbe. Men den første sag påvirker jo denne frist. For bortset fra, at den ikke var for tidligt anlagt, godtgøres det også klart heraf, at Frankrig i al fald den 20. november 1985 var fuldstændig bekendt med den omtvistede foranstaltning. Dette fremgår ganske klart af en bestemt omstændighed: beslutningen er vedlagt som bilag til stævningen i sag 358/85, der gengiver indholdet af referatet af det møde, hvori Europa-Parlamentet vedtog beslutningen (PV 38 II dok. PE 101.404, s. 1). Fristen for sagsanlæg begyndte følgelig for Frankrigs vedkommende at løbe fra nævnte stævnings dato, og i forhold til den er det klart, at den

anden stævning, der blev indført i Domstolens register den 20. februar 1986, blev indgivet for sent.

For så vidt dernæst angår søgsmålsgrunden om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet (der som bekendt i sag 358/85 først blev fremført i replikken) er det for at kunne afgøre, om denne kan betegnes som en forlængelse af søgsmålsgrunden om inkompetence eller rettere *sub specie* som ny søgsmålsgrund, nødvendigt at gennemføre en undersøgelse, der må henskydes til behandlingen af sagens realitetsspørgsmål.

5. Parlamentet har endvidere påstået de to sager afvist med den begrundelse, at de er anlagt mod en akt, der i to henseender er helt uden retsaktskarakter. Beslutningen af 24. oktober 1985, hævdes det for det første, indebærer erhvervelse af en bygning. Det fremgår imidlertid af EØF-Traktatens artikel 211, at en aftale herom kun kan indgås i det omfang, Kommissionen har godkendt den. Da denne godkendelse endnu ikke foreligger, kan den omtvistede akt ikke have retsvirkninger i forhold til andre.

En nøjere gennemgang af dette spørgsmål ville føre vidt og forudsætter navnlig en indgående analyse af den praksis, institutionerne har anlagt på ejendomsområdet. Efter min mening er det dog ikke nødvendigt her at foretage en sådan gennemgang, idet arten af den adkomst, i henhold til hvilken Europa-Parlamentet agter at benytte bygningen i al væsentlig henstår uafgjort. Et afsnit i svarskriftet i sag 358/85 er afgørende i så henseende: »Beslutningen — hedder det — betyder ikke, at Europa-Parlamentet skal erhverve vedkommende bygning som sin ejendom. Der vil eventuelt også kunne blive tale om et lejemål, og dette vil være helt i overensstemmelse med den praksis, institutionen hidtil har fulgt« (afsnit 27).

Jeg skal herefter se på det andet spørgsmål, Europa-Parlamentet har rejst. For så vidt som Europa-Parlamentet blot har besluttet at lade opføre en bygning — således har Europa-Parlamentets repræsentant udtrykt sig i retsmødet — er den omtvistede beslutning en rent materiel akt, der ikke kan anfægtes under et søgsmål ved Domstolen. Omvendt ville en beslutning om at holde alle eller visse plenarmøder i Bruxelles kunne efterprøves ved Domstolen. Men Europa-Parlamentet har endnu ikke givet udtryk for, at dette er dets hensigt; hvis søgsmålet var anlagt mod beslutningen herom måtte det derfor antages at være for tidligt anlagt og derfor afvises.

Jeg skal bemærke, at den sagsøgte institution i sag 230/81 fremførte et lignende argument. Domstolen fastslog (i præmis 30 i dommen i nævnte sag), at »vurderingen af den anfægtede beslutnings retsvirkninger er uadskilleligt forbundet med en bedømmelse af dens indhold samt af spørgsmålet, om kompetencereglerne er overholdt«. Som i nævnte sag må derfor også i denne sag den behandling, Europa-Parlamentets anbringende nødvendiggør, henskydes til behandlingen af sagens realitet.

6. Jeg har i forbindelse med gennemgangen af litispendens-indsigelsen nævnt de tre søgsmålsgrunde, Frankrig har påberåbt sig: tilsidesættelsen af væsentlige formforskrifter, inkompetence samt tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Med den første søgsmålsgrund gør Pariser-regeringen, der i den forbindelse også henviser til den kritik, der er fremkommet under parlamentsdrøftelserne, gældende, at von der Vrings forslag ikke udgjorde et aktuelt og uopsætteligt spørgsmål. Europa-Parlamentets beslutning

har derfor ikke kunnet vedtages i henhold til proceduren i Europa-Parlamentets forretningsordens artikel 48, stk. 1.

Denne søgsmålsgrund kan ikke anerkendes. Domstolen afviste et lignende anbringende, som den luxembourgske regering havde fremført i sag 230/81, idet Domstolen dér udtalte: »den luxembourgske regering [har] ikke... godtgjort, at Parlamentet i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede beslutning har overtrådt væsentlige formforskrifter« (præmis 61 i nævnte dom). Hertil kan føjes, at spørgsmålet om, hvorvidt et emne er et aktuelt og uopsætteligt spørgsmål og som sådan kan sættes på dagsordenen og debatteres, afhænger af et valg, der ikke kan gøres til genstand for retslig prøvelse, og for så vidt angår meningstilkendegivelser fra de parlamentsmedlemmer, der stemte mod beslutningen, mener jeg, som jeg anførte i mit forslag til afgørelse i sag 230/81, at når der er tale om en retsakt fra Europa-Parlamentet, »må akten rimeligvis fortolkes såvidt muligt med udgangspunkt i den af Europa-Parlamentet vedtagne tekst«.

7. Den anden søgsmålsgrund vedrører beslutningen om at opføre en bygning i Bruxelles med en mødesal med 600 pladser. Frankrig har anført, at beslutningen tager sigte på at gøre det muligt at afholde plenarmøder i den belgiske hovedstad, og at dette formål medfører, at den retsakt, ved hvilken dette skal realiseres, er behæftet med inkompetence, eftersom de overenskomster, medlemsstaterne — dvs. de eneste myndigheder, der er kompetente til at afgøre spørgsmålet — har afsluttet, kræver, at disse møder finder sted i Strasbourg. Den omtvistede beslutning ville imidlertid ifølge sagsøgeren også være retsstridig, selv om hensigten alene var at forbedre Parlamentets arbejdsforhold i Bruxelles ved at skaffe udvalgene og de politiske grupper bedre mødefaciliteter, idet opførelse af en så rummelig bygning da ville være i strid med proportionalitetsprincippet.

Men lad os nu tage tingene i den rigtige rækkefølge. Efter den sagsøgende regerings opfattelse har medlemsstaterne i al fald ved fire lejligheder — i 1952, 1958, 1965 og 1981 — vedtaget, at plenarmøderne udelukkende finder sted i Strasbourg; pågældende vedtagelser kan ikke siges at opstille nogen klar sondring mellem almindelige mødeperioder og »særlige eller ekstra mødeperioder« som de i beslutningens betragtning D omhandlede, ligesom de heller ikke kan siges at vedrøre undtagelser. Der er heller ikke ved dommen i sag 230/81 gjort undtagelser herfra. Domstolen underkendte ganske vist ikke den praksis, Parlamentet selv havde anlagt, og som aldrig er blevet godkendt af regeringerne, og hvorefter en række møder skulle holdes i Luxembourg. Dette skyldes dog udelukkende, at parterne ikke havde bedt om nogen stillingtagen til, om denne sædvane var i overensstemmelse med bestemmelserne om Parlamentets arbejdssteder. Endvidere kan artikel 10 i forretningsordenen, hvorefter »... undtagelsesvis og efter en af et flertal af dets faktiske medlemmer truffen afgørelse [kan Parlamentet] holde et eller flere planermøder uden for sit hjemsted«, ikke tillægges betydning. Denne bestemmelse tillægger nemlig institutionen en beføjelse, der ikke tilkommer den, og er derfor i det omfang, den fraviger medlemsstaternes vedtagelser, uanvendelig.

For så vidt angår ønsket om at forbedre arbejdsvilkårene for de organer, der arbejder i Bruxelles, finder Frankrig det udelukket, at denne by ikke skulle råde over lokaler, der på passende måde kan rumme de to vigtigste parlamentsgrupper (dvs. Parlamentets Socialistiske Gruppe og Folkepartiets Gruppe med henholdsvis 165 og 115 medlemmer) eller udvalgene (hvis medlemstal svinger mellem et mindsteantal på 19 og et

højesteantal på 53 parlamentsmedlemmer) selv i tilfælde, hvor såvel de politiske grupper som udvalgene mødes samtidig. Opførelsen af en mødesal med 600 pladser er følgelig langt mere end Europa-Parlamentet har brug for på dets belgiske arbejdssted og dette er således i strid med dommen i sag 230/81. Faktisk har Domstolen i præmis 54 i denne dom fastslået, at »... [Parlamentet] må på de andre arbejdssteder end de, hvor sekretariatet er placeret, kunne opretholde den infrastruktur, der er *nødvendig* for udførelsen af de opgaver, der ifølge Traktaterne er tildelt det« (understregningen er min).

Sammenfattende har Pariser-regeringen under henvisning til præmis 38 i nævnte dom fastslået, at beslutningen af 24. oktober 1985 udgør en tilsidesættelse af forpligtelsen til »loyalt samarbejde« som Europa-Parlamentet kun kan opfylde ved »at respektere medlemsstaternes regeringers kompetence til at fastlægge institutionernes hjemsted og de i sammenhæng hermed forudgående foreløbige vedtagelser«.

8. Europa-Parlamentet har imødegået disse argumenter på en måde, der efterhånden er blevet mere og mere radikal. Det har således i svarskrifterne anerkendt, at det er forpligtet til at holde plenarmøderne i Strasbourg, dog med en mulighed for at fravige hovedreglen herom. Dets repræsentant har derimod i retsmødet afvist, at der findes retligt betydningsfulde eller relevante akter, hvorefter Parlamentet er forpligtet til at organisere disse møderækker et bestemt sted og navnlig i Alsace's hovedstad. Det må ganske klart antages, at det første synspunkt er blevet gjort gældende subsidiært og det andet principalt.

Jeg skal derfor begynde gennemgangen med en undersøgelse af det sidste synspunkt. Europa-Parlamentet har blandt de nævnte akter først fremdraget pressemeddelelsen fra den konference, udenrigsministrene holdt den 7. januar 1958. I denne bestemmes bl. a., at »Forsamlingen holder møde i Strasbourg«, men der kan ikke efter denne akts ydre form tilkendes den og altså de ord, den anvender, retlig betydning. Dersom dette bestrides, må man i al fald samtidig anerkende, at ministrene blev enige om at placere »alle de seks landes europæiske institutioner samme sted, så snart dette vil være muligt«, og besluttede »inden den 1. juni 1958 at mødes på ny for at vælge hjemstedet«. Hvis pressemeddelelsen skulle have været bindende, vil det således kun have været midlertidigt, og det kan derfor udelukkes, at den kan anvendes i dag.

Dette er ikke det hele. Afgørende for beslutningen om at Europa-Parlamentet skulle træde sammen i Strasbourg var udelukkende praktiske og ikke-politiske eller principielle betragtninger. For dengang ministrene vedtog den, havde EKSF's Fælles Forsamling altid, undtagen i to tilfælde, holdt møder i Strasbourg, hvor den kunne benytte Europarådets mødesal. Vedtagelsen den 24. og 25. juli 1952 om at »Forsamlingens første møde skal afholdes i Strasbourg« beror i øvrigt på, at der fandtes mødefaciliteter af denne art dér, men ikke i Luxembourg og i Bruxelles.

Dernæst foreligger afgørelsen af 8. april 1965, der blev vedtaget af repræsentanter for medlemsstaternes regeringer og vedrørte fastlæggelsen af de foreløbige tjenestesteder for visse af Fællesskabets institutioner og tjenestegrene samt overenskomsten fra mødet i Maastricht den 23. og 24. marts 1981. Den første akt ændrer ikke beskaffenheden af meddelelsen af 7. januar 1958, og nævner heller ikke Strasbourg direkte, men bekræf-

ter blot en vis placering af institutionerne alene med henblik på i overensstemmelse med Traktatens artikel 37 om fusion af Fællesskabernes eksekutivmyndigheder at træffe foranstaltninger »til at løse visse problemer, som særligt vedrører Storhertugdømmet Luxembourg«. Den sidstnævnte akt gik videre: det anerkendes heri, at Parlamentet har et vidt skøn, idet den faktisk foreliggende situation i øvrigt fastholdes, således at mødestederne for plenarmøderne — altså dengang Luxembourg og Strasbourg — fastsættes hvert år ved årets begyndelse i forbindelse med Parlamentets fastlæggelse af sin arbejdsplan.

Europa-Parlamentet har på grundlag af artikel 10 i forretningsordenen fremført et sidste argument til støtte for sit principale synspunkt. Det gøres hermed gældende, at samme bestemmelse allerede fandtes i teksten for 1958 og er blevet anvendt gentagne gange. Parlamentet har faktisk holdt møder uden for Strasbourg i 1956 (i Bruxelles), i 1957 (i Rom), i tidsrummet fra 1967-1981 (i Luxembourg), i 1983 (endnu en gang i Bruxelles) og i 1985 (igen i Luxembourg). Men denne praksis er der ikke blevet rejst indsigelser mod, når bortses fra den franske regerings indsigelser (4. februar 1971, 26. januar 1973, 21. september 1978 og 10. februar 1983); det er klart, at indsigelser fra en enkelt medlemsstat ikke er tilstrækkelig til at godtgøre, at der foreligger en sædvane til gunst for Alsace's hovedstad.

Hermed går jeg over til det subsidiære synspunkt. Parlamentet har anført, at alle institutioner for at kunne arbejde ordentligt må kunne mødes i al fald undtagelsesvis uden for det sædvanlige arbejdssted. F. eks. holder Rådet således også møder i den medlemsstat, som har formandsskabet. Kommissionen har ikke altid udelukkende holdt møder i Bruxelles, og ifølge procesreglementets artikel 25, stk. 3, kan Domstolen og afdelingerne afholde »et eller flere nærmere angivne møder et andet sted end [i Luxembourg]«. For Europa-Parlamentets vedkommende blev reglen herom stadfæstet ved dommen i sag 230/81. Domstolen underkendte heri faktisk ikke dets praksis med at afholde visse plenarmøder i Storhertugdømmets hovedstad og anerkendte hermed stiltiende, at Europa-Parlamentet i det omfang, det er fornødent, kan holde møder andre steder end i Strasbourg.

Imidlertid ejes mødebygningen i nævnte by af Europarådet. Det er derfor indlysende, at mødeplanen må udfærdiges under hensyntagen til denne organisations behov og navnlig dens rådgivende forsamlings behov. Som følge heraf består der ifølge Parlamentet forskellige organisatoriske problemer, der er blevet større efter Den Fælles Akts ikrafttræden, idet de procedurer, der er indført ved denne, kan gøre det nødvendigt at indkalde til særlige eller ekstra møder og netop herved kræve en større fleksibilitet ved opstillingen af mødeplanen. Den omtvistede beslutning er netop et forsøg på at opfylde disse krav, og det kan bestemt ikke hævdes, at denne imødekommer disse på urimelig måde. I beslutningen bestemmes nemlig, at ikke de almindelige møder eller *samtlige* særlige eller ekstra plenarmøder, men kun de mødeperioder i uger, der hovedsagelig er besat med udvalgs- eller gruppemøder, skal holdes i Bruxelles.

9. Vurderingen af de just sammenfattede synspunkter frembyder ikke vanskeligheder, eftersom de problemer, de giver anledning til, allerede i vidt omfang er blevet afgjort i Domstolens praksis vedrørende Europa-Parlamentets arbejdssteder.

Dette gælder først spørgsmålet om arten og værdien af aftaler mellem regeringer. Jeg har gjort meget ud af dette spørgsmål i mit forslag til afgørelse i sag 230/81 (afsnittene 13-17) og nogle af de synspunkter, jeg dengang gjorde mig til talsmand for, er blevet brugt i denne sag af parterne til støtte ganske vist for absolut modstående synspunkter. Jeg har således f. eks. forfægtet det synspunkt — som Parlamentet i dag gentager — at erklæringerne af 24. og 25. juli 1952 og 7. januar 1958 er uden bindende virkning overhovedet, idet de findes i dokumenter (pressemeddelelser), der efter deres form ikke kan bringe parternes vilje til at påtage sig præcise retlige forpligtelser til udtryk. Jeg har endvidere givet udtryk for det synspunkt — som den franske regering har gjort sig til talsmand for i denne sag — at artiklerne 1 og 2 i afgørelsen af 8. april 1965 må ses i sammenhæng med de tidligere aftaler, hvorefter Strasbourg er Europa-Parlamentets arbejdssted, og at aftalerne ved henvisningen hertil i afgørelsen af 1965 har fået bindende virkning, hvilket oprindeligt bestemt ikke var tilfældet. Endelig fastslog jeg, at Maastricht-aftalen stadfæster afgørelsen af 1965. Den praksis at holde enkelte møder i Luxembourg var der efter min mening gjort for mange begrænsninger i, til at man heraf kan slutte, at den har ændret den tidligere retstilstand, som hviler på en udtrykkelig afgørelse.

Domstolens fulgte i sin dom af 10. februar 1983 ikke mit synspunkt om, at aftalerne fra 1952 og 1958 er retligt uforpligtende (den første aftale benævnes »afgørelse«, mens indholdet af den anden bestemmes igennem udtalelsen om, at regeringerne »har besluttet«), men vigtigere er, at Domstolen utvetydigt udtalte sig om det sted, hvor Parlamentet skal holde møder. I dommens præmis 42 hedder det således: »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. På daværende tidspunkt var afholdelsen af Parlamentets plenarmøder imidlertid den *eneste* af fællesskabsinstitutionernes aktiviteter, som sædvanligvis foregik i Strasbourg. Allerede udenrigsministrenes erklæringer i forbindelse med såvel EKSF- som EØF- og Euratom-Traktatens ikrafttræden var et klart udtryk for medlemsstaternes regeringers ønske om, at Forsamlingen skulle mødes i Strasbourg« (min understregning).

Disse udtalelser kan efter min mening bringe diskussionen til ophør. Over for den konklusion, de indeholder — nemlig at Strasbourg er det sted, regeringerne midlertidigt har valgt til afholdelse af Parlamentets plenarmøder — er argumenter som f. eks. at det er ikke politiske, men infrastrukturmæssige grunde (nemlig eksistensen af en mødesal alene i den elsassiske by), der fik medlemsstaterne til at træffe denne afgørelse, uvirksomme. Den sagsøgte institutions principale indsigelse mod anbringenderne om inkompetence må derfor antages at være slået i stykker.

10. Fortjener det subsidiære synspunkt en bedre skæbne? Som nævnt i mit forslag til afgørelse i sag 230/81 er beslutningen om at afholde visse møder uden for Strasbourg *in apicibus* retmæssig, idet beslutningen er en foranstaltning vedrørende den interne organisation og truffet med hjemmel i de almindelige retsgrundsætninger, som gælder for offentlige myndigheders arbejdsvilkår, og Traktaternes bestemmelser, som bemyndiger Parlamentet til selv at fastsætte sin forretningsorden og til herved at vedtage en bestemmelse som den i artikel 10 indeholdte. Herved må imidlertid to betingelser være opfyldt: for det første skal der ligge særlige omstændigheder til grund for en sådan beslutning, som navnlig skyldes hensynet til

institutionens arbejdsvilkår, og for det andet må antallet [og varigheden] af de mødeperioder, som holdes i andre byer, ikke antage sådanne dimensioner, at de gældende regeringsaftaler herved bliver uden betydning.

På baggrund heraf udgør den omtvistede akt en kompetenceoverskridelse fra Parlamentets side og et indgreb i medlemsstaternes kompetence. Disse sidste har faktisk bestemt, at plenarmøderne, det være sig almindelige, særlige, ekstra eller for at anvende Traktaternes ordvalg ekstraordinære, afholdes i Strasbourg, og det kan ikke antages, at opførelsen i Bruxelles af en mødebygning med en mødesal med plads til 600 personer respekterer bestemmelsen herom i det omfang, den alene har til formål at undgå at Parlamentets arbejde forstyrres, fordi Europarådets behov hindrer benyttelsen af Strasbourger-bygningen eller som følge af force majeure-situationer. Størstedelen af Europa-Parlamentets arbejde foregår i Bruxelles. Det er følgelig langt mere sandsynligt, at denne kendsgerning vejer så tungt, at anvendelsen af mødesalen i Bruxelles, der ganske vist i begyndelsen kan få en blot sporadisk karakter, til sidst munder ud i en stadig fastere praksis.

Og heroverfor kan man ikke indvende (jfr. ovenfor, afsnit 5), at beslutningen om at opføre en bygning har et materielt indhold og følgelig er uden betydning i retlig henseende. Som jeg netop har fastslået, er den akt, beslutningen findes i, blevet vedtaget (og i det foreliggende tilfælde har det ikke større betydning, om den er blevet korrekt vedtaget) på grundlag af institutionens traktatmæssige kompetence til at tilrettelægge sit eget arbejde. Dette forhold og konstateringen af, at den omhandlede akt består af præcise bestemmelser, gør det efter min mening muligt at fastslå, at akten har karakter af en beslutning i teknisk henseende og dermed kan afføde retsvirkninger (Domstolens dom i sag 108/83, præmisserne 21-23).

Men den konkret foreliggende beslutning er ulovlig, også selv om den antages at forbedre Europa-Parlamentets politiske gruppers og udvalgs arbejdsforhold. De tal og oplysninger, Pariser-regeringen har fremlagt er temmelig sigende i så henseende. Europa-Parlamentets repræsentant har i al fald ikke godtgjort, at opførelsen af en mødesal med plads til 600 personer udgør en, som det hedder i Domstolens domme, »infrastruktur, der er nødvendig« for udførelsen af de opgaver, der ifølge Traktaten er tildelt dem (henholdsvis præmis 54 og præmis 29 i dommene af 10. februar 1983 og 10. april 1984).

Undersøgelsen af den omtvistede akt viser, når alt kommer til alt, at Europa-Parlamentet ikke har overholdt regeringernes foreløbige vedtagelser, således som disse er blevet fortolket i Domstolens praksis, og som udelukker afholdelse af plenarmøder andre steder end i Strasbourg. Denne akt skal derfor annulleres som følge af inkompetence.

11. Det forslag, jeg hermed er nået frem til, fritager mig for at tage stilling til anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, som den sagsøgende regering har fremført i replikken. På baggrund af de oplysninger, Paris' befuldmægtigede har givet Domstolen og navnlig på baggrund af hans erklæring om, at Frankrig ikke har rejst krav om, at Domstolen anslår de finansielle følger af den anfægtede art, synes dette anbringende i al fald at fremtræde

ikke som et nyt anbringende, der som sådant må afvises, men som et anbringende, der uddyber anbringendet om inkompetence. Frankrig vil altså i hovedsagen kun gøre gældende, at der ikke er noget rimeligt forhold mellem Parlamentets i Bruxelles arbejdende organers behov og størrelsen af den bygning, der vedtages opført i beslutningen. Dette argument er, som det nu er bekendt, helt rigtigt.

12. På baggrund af det anførte foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse i de sager, Den Franske Republik har anlagt mod Europa-Parlamentet ved stævninger indgivet til Domstolens Justitskontor hhv. den 20. november 1985 og den 20. februar 1986:

»Europa-Parlamentets beslutning af 24. oktober 1985 om den infrastruktur, der er nødvendig for afholdelse af møder i Bruxelles, annulleres. Sag 51/86 afvises.

Europa-Parlamentet betaler sagens omkostninger i sag 358/85.

Den Franske Republik betaler sagens omkostninger i sag 51/86.«