CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI van 21 juni 1988 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Deze conclusie betreft de zaken 358/85 en 51/86, door de Franse Republiek ingeleid tegen het Europese Parlement en bij beschikking van het Hof van 8 juli 1987 gevoegd voor de mondelinge behandeling en het arrest. De desbetreffende verzoekschriften (van 19 november 1985 respectievelijk 20 februari 1986) strekken tot nietigverklaring van de resolutie „over de vergaderfaciliteiten te Brussel", door het Parlement aangenomen op 24 oktober 1985 (PB 1985, C 343, blz. 84).

Dit is de derde keer in vijf jaar dat het Hof zich heeft uit te spreken over de vestigingsplaatsen van het Parlement. De eerste twee keren is dat gebeurd op verzoek van de staat die onze gastheer is: een beroep van 7 augustus 1981 tegen een handeling die volgens die staat inbreuk maakte op de verplichting een aantal plenaire vergaderingen te Luxemburg te houden (arrest van 10 februari 1983, zaak 230/81, Jurispr. 1983, blz. 255), en een beroep van 10 juni 1983 tegen een door die staat onrechtmatig geachte resolutie om een groot deel van de ambtenaren van het secretariaat-generaal over te brengen van Luxemburg naar Brussel en Straatsburg (arrest van 10 april 1984, zaak 108/83, Jurispr. 1984, blz. 1945).

Evenals toen is ook vandaag de oorzaak van de bestreden handeling te zoeken in het voortdurende in gebreke blijven van de regeringen om de zetel van het Parlement vast te stellen, en in de steeds zwaarder wegende consequenties daarvan op het punt van kosten en organisatieproblemen. Evenals de door Luxemburg bestreden besluiten is de resolutie van 24 oktober 1985 in feite symptomatisch voor het ernstige ongemak waarmee het Parlement door het stilzitten van de Lid-Staten te kampen heeft, en beoogt zij het Parlement betere arbeidsomstandigheden te verzekeren. In casu evenwel poogt het Parlement dat doel te bereiken door de materiële voorwaarden te scheppen die het haar mogelijk maken ook in Brussel plenaire vergaderingen te houden, en daarmee heeft het een weg ingeslagen waarop het op een hinderpaal van de eerste rang stuit, namelijk de opvatting van al diegenen die, met de Franse regering aan het hoofd, van mening zijn dat plenaire vergaderingen enkel in Straatsburg mogen worden gehouden.

2. Vatten wij de feiten samen. Op 22 oktober 1985 deelde de voorzitter van de plenaire vergadering mee, dat er tal van verzoeken om een debat over actuele en dringende vraagstukken waren ingediend, overeenkomstig artikel 48, lid 1, van het Reglement in zijn toenmalige versie, waaronder een verzoek van de heer von der Vring en 34 andere parlementsleden, betreffende de vergaderruimten te Brussel (doc. B 2-1120/85). Toen de voorzitter krachtens zijn reglementaire bevoegdheid weigerde dat verzoek op de agenda van de vergadering van 24 oktober in te schrijven, dienden 21 afgevaardigden daartegen een schriftelijk met redenen omkleed bezwaar in en verzochten zij om een stemming. Op 23 oktober

* Vertaald uit het Italiaans.

werd dit bezwaar aanvaard (108 stemmen voor, 33 tegen, 7 onthoudingen) en de dag daarop werd de resolutie na een kort debat aangenomen met 132 stemmen voor en 113 tegen bij 13 onthoudingen.

De resolutie bestaat uit een considerans van negen punten en een vijf punten omvattend dispositief. In de considerans stelt het Parlement onder meer vast: a) dat de grootste vergaderzaal in Brussel 187 stoelen bevat en dat er in de Belgische hoofdstad geen wezenlijk grotere conferentieruimte met faciliteiten voor simultaanvertolking in de negen gemeenschapstalen bestaat; b) dat als gevolg van de uitbreiding van het aantal afgevaardigden na de toetreding van Spanje en Portugal het voor de fracties moeilijk zal worden onder normale omstandigheden te vergaderen; c) dat het voor twee of meer van de grotere fracties nu al onmogelijk is gelijktijdig te vergaderen; d) dat er in Brussel geen permanente faciliteiten bestaan voor het houden van buitengewone of extra vergaderingen in de weken die aan commissie- of fractievergaderingen zijn gewijd; e) dat het gewenst is vergaderfaciliteiten te scheppen voor particuliere organisaties met communautaire belangen.

Om die redenen besluit het Parlement: 1) een gebouw te laten plaatsen dat aan bedoelde eisen voldoet en dus een zaal zal hebben met ten minste 600 plaatsen, met een bezoekerstribune en bijkomende faciliteiten; 2) dit project vóór 31 augustus 1988 te verwezenlijken, waartoe het de voorzitter, het Bureau en de quaestoren volmacht geeft alle noodzakelijke contracten af te sluiten; 3) de nodige middelen op de begroting uit te trekken, waartoe het de voorzitter, het Bureau en de secretaris-generaal verzoekt de dienstige voorstellen te doen; 4) de ontwikkeling te stimuleren van organisaties die in de gehele Gemeenschap zijn vertegenwoordigd, door hun het gebouw tegen betaling van huur ter beschikking te stellen, en het gebouw op commerciële basis ook ter beschikking te stellen van andere organisaties, ten einde de totale kosten te verlagen en te komen tot een optimale benutting; 5) het Bureau op te dragen het gebouw te noemen naar een lid van het eerste rechtstreeks verkozen Parlement of naar een andere vooraanstaande Europese persoonlijkheid.

In zijn vergadering van 12 november 1985 nam het Bureau in uitgebreide samenstelling akte van de resolutie en van vier andere stukken: twee protestnota's van de heer Poos, minister van Buitenlandse Zaken van Luxemburg, van 25 oktober en 5 november 1985, een protestnota van mevrouw Lalumière, de Franse staatssecretaris voor Europese aangelegenheden, van 30 oktober 1985, en het antwoord van de Franse minister van Buitenlandse Zaken, de heer Dumas, op een in de Franse Nationale Vergadering gestelde vraag. Het Bureau behield zich zijn reactie op deze stukken voor en verzocht de Juridische en de Politieke Commissie om advies erover uit te brengen.

In tussentijd had de Franse regering haar beroepen ingesteld. De Juridische Commissie zag daarin aanleiding te verklaren, dat het Parlement zijn positie in zijn verweerschrift zou bepalen; zij beklemtoonde evenwel dat, ofschoon het Parlement „entend... excercer ses pouvoirs dans le strict respect du droit communautaire", „les gouvernements des États membres auraient dû depuis longtemps prendre une décision sur le siège, conformément à l'article 216 du traité CEE" (7 februari 1986). De Politieke Commissie was nog duidelijker. De resolu-

tie, zo verklaarde zij, bevat niets „qui empiète formellement sur la prérogative... des États membres de fixer le siège du Parlement. La possibilité de prévoir une nouvelle salle pour la tenue d'une ‚période de session plénière spéciale ou supplémentaire' relève de la décision du seul Parlement dans le cadre de l'organisation de ses travaux et ne porte pas atteinte au principe en vigueur selon lequel les périodes de session ordinaires se tiennent à Strasbourg" (28 februari 1986).

3. Enkele woorden over de procedure voor het Hof. Met name herinner ik eraan, dat verweerster op 25 maart 1986 een exceptie van niet-ontvankelijkheid heeft opgeworpen tegen het tweede beroep (51/86), wegens litispendentie van de op 20 november 1985 aanhangig gemaakte zaak. Bij beschikking van 15 oktober 1986 heeft het Hof besloten deze exceptie te voegen met de zaak ten gronde. Met deze en met de andere excepties die het Parlement in zijn memories en ter terechtzitting heeft opgeworpen, zal ik mij hierna sub 4 bezighouden.

Een tweede opmerking: bij verzoekschrift van 2 april 1986 hebben de heer von der Vring en vier andere parlementsleden elk voor zich en als natuurlijke personen verzocht om toelating tot interventie in zaak 358/85 aan de zijde van het Parlement. De resolutie, aldus de vijf afgevaardigden, was op hun voorstel aangenomen; en omdat het doel ervan *mede* was, hun eigen werkomstandigheden te verbeteren, hadden zij er een persoonlijk belang bij, ze in rechte te verdedigen, al was het maar om hun vrijheid van handelen te verzekeren en te voorkomen dat hun integriteit en competentie in twijfel worden getrokken. Zij hadden echter ook belang bij de interventie in hun hoedanigheid van parlementsleden en als personen die argumenten hebben voor te dragen die het Parlement in de zaken 230/81 en 108/83 niet heeft aangevoerd en die, zouden zij niet kunnen interveniëren, wellicht wederom onvermeld zouden blijven.

Tegen hun tussenkomst werd door de Franse regering bezwaar gemaakt. Zij wees erop, dat het belang van genoemde parlementsleden a) als medeopstellers van de resolutie zuiver indirect is; b) als voordragers van bijkomende argumenten niet de conclusies betreft, doch enkel de middelen, en dus niet voldoet aan de voorwaarden die aan een interventie worden gesteld; c) als leden van het Parlement niet specifiek is, doch samenvalt met dat van het Parlement zelf.

Bij beschikking van 3 juli 1986 wees het Hof het verzoek af. De kernpassus van de beschikking is punt 9 en deze passus verdient het integraal te worden weergegeven: „Daar het beroep is gericht tegen een handeling van een instelling, staat het volgens het bij de Verdragen ingevoerde stelsel van beroepswegen aan de betrokken instelling, de geldigheid van die handeling voor het Hof te verdedigen, alsook te beslissen over de maatregelen tot behoud van haar belangen ter zake. Het zou in strijd met dit systeem zijn om het bestaan te erkennen van een recht tot interventie van personen die uitsluitend optreden als leden van de betrokken instelling."

Duidelijk is, dat het Hof de — trouwens nogal zwakke — stelling van de Franse regering niet heeft aanvaard. Dat de verzoekers althans als parlementsleden een rechtstreeks en specifiek belang bij de zaak hadden, valt immers niet te betwisten; evenmin als het feit dat hun bedoeling om de conclusie van een partij te ondersteunen door het voordragen van bijkomende argumenten, geenszins in strijd is met het wezen van de

interventie, maar daar juist de *ratio* van is (zie arresten van 23 februari 1961, zaak 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen, Jurispr. 1961, blz. 7, en 22 maart 1961, gevoegde zaken 42 en 49/59, SNUPAT, ibid., blz. 109). De oplossing die het Hof aan het probleem heeft gegeven, gaat integendeel uit van het beginsel, dat enkel de instelling zelf zijn rechten en belangen in rechte kan verdedigen. Die beslissing lijkt mij juist, ook omdat in ons geval het reglement van het Parlement zelf dat beginsel vooropstelt: „... bij... juridische... handelingen wordt het Parlement vertegenwoordigd door zijn Voorzitter, die deze bevoegdheden kan delegeren" (artikel 18, lid 4).

4. Dan kom ik nu tot door het Parlement opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid, waarbij ik eraan herinner, dat het één daarvan — tegen handelingen van het Parlement staat geen beroep open in de zin van de artikelen 173 EEG-Verdrag en 146 EGA-Verdrag — ter terechtzitting heeft laten vallen.

Beginnen we met de litispendentie die er tussen de zaken 358/85 en 51/86 zou bestaan. Het Parlement verwijst naar het arrest van 19 september 1985 (gevoegde zaken 172 en 226/83, Hoogovens Groep, Jurispr. 1985, blz. 2831), in rechtsoverweging 9 waarvan een beroep niet-ontvankelijk werd verklaard waarin dezelfde partijen tegenover elkaar stonden en dat, op grond van dezelfde middelen, strekte tot nietigverklaring van dezelfde beschikkingen. Bij zaak 51/86 nu zou men dezelfde situatie aantreffen: het daarin aangevoerde middel — schending van het evenredigheidsbeginsel — is ook aangevoerd, zij het ook pas in repliek, in zaak 358/85.

Frankrijk brengt hiertegen in, dat het tweede beroep enkel voorzichtigheidshalve is ingesteld, namelijk voor het geval het eerste, dat aanhangig was gemaakt voordat de bestreden handeling was gepubliceerd, als prematuur en dus als niet-ontvankelijk zou worden beschouwd. De verwijzing naar het arrest Hoogovens zou overigens niet ter zake zijn, daar de twee beroepen op verschillende middelen zijn gebaseerd: het eerste op schending van wezenlijke vormvoorschriften en onbevoegdheid, het tweede behalve op genoemde middelen bovendien op schending van het evenredigheidsbeginsel. Niettemin zegt de Franse regering er geen bezwaar tegen te hebben, dat zaak 51/86 niet-ontvankelijk wordt verklaard; in dit geval vraagt zij echter, dat het Hof laatstgenoemd middel, dat ook in de repliek in zaak 358/85 is aangevoerd, niet als een „nieuw" middel zal afdoen.

Wat te zeggen van deze betogen ? Om te beginnen wijs ik erop, dat de bestreden handeling een resolutie van het Europese Parlement is en dus een voor beroep vatbaar besluit in de zin van artikel 38 EGKS-Verdrag en — volgens de interpretatie daarvan in het arrest van 23 april 1986 (zaak 294/83, „Les Verts", Jurispr. 1986, blz. 1339) — van de artikelen 173 EEG-Verdrag en 142 EGA-Verdrag. Eerstgenoemd artikel bepaalt zoals bekend, dat „het... verzoek moet worden gedaan binnen een maand na het openbaar maken van het besluit van het Parlement", terwijl de twee andere verlangen dat het beroep wordt ingesteld binnen twee maanden na de bekendmaking of de kennisgeving van de handeling. Ten slotte bepaalt artikel 81, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering: „De termijn voor het instellen van beroep tegen een handeling van een der instellingen vangt, in geval van kennisgeving, aan op de dag volgende op die, waarop de handeling ter kennis van de betrokkene werd gebracht, en, in geval van bekendmaking, op de vijf-

tiende dag volgende op die, waarop de handeling in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen werd bekendgemaakt."

Verder herinner ik eraan, dat volgens de desbetreffende verdragsbepalingen (de artikelen 25 EGKS, 142 EEG en 112 EGA) „de handelingen van het Parlement overeenkomstig de bepalingen van [zijn] reglement bekend worden gemaakt", terwijl volgens dit laatste „de notulen... binnen een maand in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen worden gepubliceerd" (artikel 89, lid 4, van de ten tijde van de feiten geldende tekst, ongewijzigd overgenomen in het huidige artikel 107, lid 4).

Dit vooropgesteld merk ik op, dat tegen de handelingen waarop de zaken 230/81 en 108/83 betrekking hadden, beroep werd ingesteld binnen de termijn van artikel 173 EEG-Verdrag respectievelijk artikel 38 EGKS-Verdrag, doch in beide gevallen vóór de bekendmaking ervan in het Publikatieblad; in geen van beide gevallen heeft het Parlement echter niet-ontvankelijkheid gesteld en heeft het Hof ook niet ambtshalve in die zin beslist. Waarom ? Het antwoord is eenvoudig: anders dan verordeningen worden resoluties van het Parlement van kracht niet op het moment van bekendmaking in het Publikatieblad, maar op het tijdstip waarop zij door de vergadering worden aangenomen, of beter, bij de goedkeuring van de notulen van de zitting waarin zij zijn aangenomen.

Met andere woorden, resoluties van het Parlement, hoewel zij in de regel een algemene strekking hebben, zijn wat hun vatbaarheid voor beroep betreft, op één lijn te stellen met individuele beschikkingen, dat wil zeggen handelingen waartegen belanghebbende derden kunnen opkomen zodra zij kennis hebben gekregen van de betekening ervan, zonder de publikatie ervan te moeten afwachten. In deze zin heeft het Hof zich overigens uitgesproken in het arrest Hoogovens, indien ik ten minste gelijk heb wanneer ik ervan uitga, dat de gedachte dat tegen een beschikking ook al vóór de kennisgeving ervan beroep kan worden ingesteld (r. o. 8), op een slordigheid berust. Het is immers duidelijk dat de handeling voordat die formaliteit is vervuld (artikel 191, tweede alinea, EEG-Verdrag), niet van kracht is en derhalve niet vatbaar voor beroep wegens het ontbreken van belang bij nietigverklaring ervan.

Indien dit juist is, moet worden aangenomen dat het beroep van de Franse regering van 20 november 1985 tegen de resolutie van 24 oktober van dat jaar *in tempore utili* is ingesteld en dat de omstandigheid dat de resolutie pas op 31 december daaraanvolgend in het Publikatieblad is bekendgemaakt, van geen belang is.

Wat dan te zeggen van het op 20 februari 1986 ingestelde beroep ? Ik meen, dat dat niet-ontvankelijk moet worden verklaard, niet omdat er sprake zou zijn van litispendentie in verband met zaak 358/85, *maar omdat het te laat is ingesteld.* Zeker, toen het werd ingesteld, was de termijn die met de bekendmaking van de handeling was gaan lopen, nog niet verstreken. Die termijn wordt echter ook beïnvloed door het eerste beroep; behalve dat dit niet prematuur was, blijkt er immers ook volstrekt duidelijk uit, dat Frankrijk ten minste al op 20 november 1985 alleszins bekend was met de bestreden handeling. Het waarom is zonneklaar. De resolutie is als bijlage gevoegd bij het verzoekschrift in zaak 358/85, dat de tekst weergeeft van de notulen van de zitting tijdens welke het Parlement de resolutie had aangenomen (PV 38 II doc. EP 101.404, blz. 1). Voor Frankrijk begon de beroepstermijn van twee maanden dus te lopen op de datum van dat beroep en gezien

dat beroep, staat het buiten twijfel dat het tweede inleidend verzoekschrift, dat op 20 februari 1986 ter griffie is ingeschreven, te laat is ingediend.

Wat vervolgens het middel van schending van het evenredigheidsbeginsel betreft (zoals gezegd, in zaak 358/85 pas aangevoerd in het stadium van de repliek), lijkt het mij beter om de vraag of het kan worden gekwalificeerd als te liggen in het verlengde van het middel inzake onbevoegdheid, of liever, of het een nieuw middel is, te laten rusten tot wij aan de zaak ten gronde toe zijn.

5. Het Parlement stelt verder niet-ontvankelijkheid van beide beroepen op grond dat zij gericht zijn tegen een handeling die in tweeërlei opzicht een echt besluitkarakter ontbeert. In de eerste plaats — aldus het Parlement — verlangt de resolutie van 24 oktober 1985, dat er een gebouw wordt aangeschaft. Uit artikel 211 EEG-Verdrag volgt evenwel dat een desbetreffend contract enkel met goedkeuring van de Commissie kan worden gesloten, en omdat die goedkeuring nog niet is gegeven, kan de bestreden handeling nog geen rechtsgevolgen ten aanzien van derden hebben.

Bespreking van het aldus gestelde probleem zou ons ver voeren en zou met name een diepgaand onderzoek vergen van de door de instellingen gevolgde praktijk op het punt van onroerend goed. Het komt mij echter voor, dat een dergelijk onderzoek in het kader van deze conclusie niet noodzakelijk is, aangezien er nog niets vaststaat omtrent de rechtstitel op grond waarvan het Parlement zich voorstelt het betrokken gebouw te gebruiken. Van belang is hier een passage van de dupliek in zaak 358/85, waar het heet: „La résolution n'implique pas une acquisition de l'immeuble en pleine propriété ... une solution locative est, elle aussi, envisageable et est parfaitement conforme à la pratique en vigueur jusqu'à présent pour l'institution" (punt 27).

Het tweede probleem waar het Parlement ons voor stelt, is het volgende. Doordat de bestreden resolutie het besluit bevat om een vergaderzaal te laten bouwen, aldus de gemachtigde van het Parlement ter terechtzitting, heeft zij een zuiver materieel karakter en is zij niet vatbaar voor beroep. Zij zou enkel aan het toezicht van het Hof onderworpen zijn geweest indien erin had gestaan, dat voortaan alle of sommige plenaire vergaderingen in Brussel worden gehouden. Het Parlement heeft echter nog niet doen blijken dat het dat van plan is; zou het beroep tegen een dergelijk besluit zijn gericht, dan zou het prematuur en mitsdien niet-ontvankelijk zijn.

Ik herinner eraan, dat het Parlement ook in zaak 230/81 een dergelijk argument heeft aangevoerd. Het Hof overwoog toen, „dat de rechtsgevolgen van de bestreden resolutie niet kunnen worden beoordeeld zonder in te gaan op haar inhoud en op de vraag of de bevoegdheidsregels in acht zijn genomen" (r. o. 30). Juist zoals in die zaak zal ik dus het onderzoek van de exceptie van het Parlement combineren met dat van de grond van de zaak.

6. Bij de bespreking van de exceptie van litispendentie vermeldde ik de drie door de Franse regering aangevoerde middelen: schending van wezenlijke vormvoorschriften, onbevoegdheid, en schending van het evenredigheidsbeginsel. In haar eerste middel stelt de Franse regering, onder meer verwijzend naar enkele kritische uitlatingen tijdens het debat in het Parlement, dat het onderwerp van het voorstel von der Vring niet

actueel of dringend was. Daarom had de resolutie niet volgens de procedure van artikel 48, lid 1, van het Reglement van het Parlement aangenomen mogen worden.

Dit middel faalt. Zoals het Hof overwoog bij het afwijzen van een door de Luxemburgse regering in zaak 230/81 voorgedragen overeenkomstig middel: verzoeker „heeft niet aangetoond dat wezenlijke vormvoorschriften die het Parlement bij de aanneming van een resolutie als de onderhavige in acht had moeten nemen, zijn geschonden" (aangehaald arrest, r. o. 61). Ik merk nog op, dat de beslissing of een onderwerp al dan niet actueel is en al dan niet thuishoort in een debat over dringende vraagstukken, afhangt van overwegingen die niet aan rechterlijk toezicht onderworpen kunnen zijn; en wat de mening van de afgevaardigden aangaat die tegen de resolutie hebben gestemd, meen ik dat, zoals ik al zei in mijn conclusie in zaak 230/81, indien een besluit door een vergadering is genomen, het een goede regel is om bij de uitlegging ervan zo veel mogelijk uit te gaan van de tekst die door de vergadering is vastgesteld.

7. Het doelwit van het tweede middel is het besluit om in Brussel een gebouw op te richten met een vergaderzaal met 600 plaatsen. Volgens de Franse regering wordt daarmee beoogd, plenaire vergaderingen in Brussel mogelijk te maken, en omdat de afspraken tussen de Lid-Staten — dat wil zeggen tussen de autoriteiten die bevoegd zijn deze materie te regelen — verlangen dat die vergaderingen in Straatsburg plaatsvinden, maakt dat oogmerk de resolutie ongeldig wegens schending van de bevoegdheidsregels. De resolutie zou echter ook ongeldig zijn wanneer zij enkel maar de werksituatie van het Parlement in Brussel wilde verbeteren door de commissies en de fracties meer faciliteiten ter beschikking te stellen; in dat geval immers zou de oprichting van een zo groot gebouw in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.

Maar laten we ordelijk tewerk gaan. Volgens de Franse regering hebben de Lid-Staten ten minste vier maal — 1952, 1958, 1965 en 1981 — bepaald, dat de plenaire vergaderingen uitsluitend in Straatsburg worden gehouden; de desbetreffende besluiten maken ook geen onderscheid tussen gewone en „buitengewone of extra" vergaderingen — waarover onder punt D van de considerans van de resolutie wordt gesproken — noch voorzien zij in uitzonderingen. Evenmin staat het arrest in zaak 230/81 afwijkingen toe. Weliswaar heeft het Hof de — nooit door de regeringen goedgekeurde — gewoonte van het Parlement om sommige vergaderingen in Luxemburg te houden, niet gekritiseerd, maar dat was enkel omdat de partijen het niet hadden gevraagd vast te stellen, of die gewoonte wel verenigbaar was met de bepalingen inzake de vestigingsplaatsen van het Parlement. Anderzijds komt geen enkel belang toe aan artikel 10 van het Reglement van het Parlement, volgens hetwelk dit „bij uitzondering en krachtens een door de meerderheid van het feitelijke aantal leden aangenomen resolutie [kan] besluiten een of meer van zijn vergaderingen buiten zijn zetel te houden". Deze bepaling immers kent de instelling een bevoegdheid toe die haar niet toekomt, en dient, voor zover zij afwijkt van de besluiten van de Lid-Staten, buiten toepassing te blijven.

Wat vervolgens de bedoeling betreft om de in Brussel vergaderende commissies en fracties betere faciliteiten ter beschikking te stellen, weigert de Franse regering te aanvaarden, dat er in die stad geen geschikte zalen kunnen worden gevonden voor de twee grootste fracties (de socialistische en die van de Europese Volkspartij met hun 165 respectievelijk 115 afgevaardigden) of voor de commissies (die uit minimaal 19 en

maximaal 53 leden bestaan), zelfs wanneer die gezamenlijk zouden willen vergaderen. Dit betekent, dat de bouw van een zaal voor 600 personen de behoeften van het Parlement in zijn Belgische vestigingsplaats ver te boven gaat en dus in strijd is met de uitspraak in zaak 230/81. Immers, volgens rechtsoverweging 54 dient het Parlement de mogelijkheid te hebben in de verschillende arbeidsplaatsen buiten de plaats waar zijn secretariaat is gevestigd, uitsluitend „de *nodige* voorzieningen in stand te houden, ten einde... de hem door de Verdragen opgedragen taken te vervullen" (cursivering van mij).

Alles te zamen genomen, zo besluit de Franse regering onder aanhaling van rechtsoverweging 38 van genoemd arrest, is de resolutie van 24 oktober 1985 in strijd met de verplichting tot „loyale samenwerking", op grond waarvan het Parlement „de bevoegdheid van de regeringen van de Lid-Staten om de zetel van de instellingen vast te stellen, alsmede de bestaande voorlopige beslissingen [dient te] eerbiedigen".

8. Tegen dit betoog heeft het Parlement een verweer opgebouwd dat mettertijd steeds radicaler is geworden. In zijn memories erkent het nog zijn verplichting de plenaire vergaderingen in Straatsburg te houden, ook al stelt het, dat afwijkingen van deze regel mogelijk zijn; ter terechtzitting echter heeft zijn raadsman het bestaan ontkend van juridisch bindende of ten minste relevante besluiten die het zouden verplichten die vergaderingen in een bepaalde plaats en met name in Straatsburg te houden. Het is duidelijk, dat de eerste stelling als de subsidiaire en de tweede als de primaire moet worden beschouwd.

Laat ons daarom met de tweede beginnen. Van de besluiten waarop het doelt, bespreekt het Parlement in de eerste plaats het na de conferentie van de ministers van Buitenlandse Zaken van 7 januari 1958 uitgegeven perscommuniqué. Hierin werd verklaard: „De Vergadering zal te Straatsburg bijeenkomen." De vorm waarin deze verklaring is vervat, verhindert echter dat er rechtskracht aan wordt toegekend. Wie dit argument betwist, zal in ieder geval moeten erkennen dat de ministers waren overeengekomen om, zodra dat mogelijk zou zijn, „alle Europese organisaties in dezelfde plaats bijeen te brengen", en dat zij hadden besloten voor de keuze van die zetel vóór 1 juni 1958 opnieuw bijeen te komen. Voor zover dat communiqué bindende kracht had, zou dat dus slechts voorlopig zijn geweest, hetgeen zou betekenen dat het thans niet meer van toepassing is.

Er is echter meer. Het besluit om het Parlement in Straatsburg bijeen te roepen, berustte niet op politieke of principiële, doch uitsluitend op materiële overwegingen; toen de ministers dat besluit namen, was de Gemeenschappelijke Vergadering van de EGKS behalve in twee gevallen steeds te Straatsburg bijeengekomen, waar zij kon beschikken over de vergaderzaal van de Raad van Europa. Het bestaan van zo'n vergaderfaciliteit, die op dat moment in Luxemburg en Brussel ontbrak, had overigens ten grondslag gelegen aan het besluit van 24-25 juli 1952, dat bepaalde dat „de Vergadering haar eerste zitting te Straatsburg [zou] houden".

Vervolgens kwamen het besluit van 8 april 1965 van de vertegenwoordigers van de regeringen der Lid-Staten betreffende de voorlopige vestiging van bepaalde instellingen en van bepaalde diensten der Gemeenschappen, en het op 23 en 24 maart 1981 te Maastricht bereikte akkoord. Afgezien van het feit, dat het geen wijziging bracht in het niet-juridische karakter van het communiqué van 7 januari 1958, bevatte het eerstbe-

doelde besluit niet slechts geen enkele uitdrukkelijke verwijzing naar Straatsburg, maar bevestigde het enkel de vestigingsplaats van sommige instellingen met het oog op de regeling, zoals artikel 37 van het Fusieverdrag dat verlangde, van bepaalde „bijzondere vraagstukken met betrekking tot het Groothertogdom Luxemburg". Het tweede besluit ging verder: het kende het Parlement een ruime discretionaire bevoegdheid toe door de feitelijke situatie te bevestigen volgens welke de plaatsen van de vergaderingen — toentertijd Luxemburg en Straatsburg — aan het begin van elk jaar bepaald werden bij de vaststelling van het vergaderschema.

Een laatste argument voor zijn primaire stelling vond het Parlement in het reeds aangehaalde artikel 10 van zijn Reglement. Die bepaling kwam al voor in de tekst van 1958 en is herhaaldelijk toegepast: parlementsvergaderingen buiten Straatsburg zijn er geweest in 1956 (te Brussel), in 1957 (te Rome), in de jaren 1967-1981 (te Luxemburg), in 1983 (opnieuw te Brussel) en in 1985 (opnieuw te Luxemburg). Tegen die gewoonte is nooit bezwaar gemaakt behalve door de Franse regering (4 februari 1971, 26 januari 1973, 21 september 1978 en 10 februari 1983), en het moet duidelijk zijn, dat de protesten van een enkele Lid-Staat niet volstaan als bewijs voor het bestaan van een gewoonte ten gunste van Straatsburg.

Dan nu de subsidiaire stelling. Om goed te kunnen functioneren, aldus het Parlement, moet elke instelling, al is het ook maar bij uitzondering, buiten zijn normale vestigingsplaats bijeen kunnen komen. Zo vergadert de Raad ook wel in de Lid-Staat die het halfjaarlijkse voorzitterschap bekleedt; de Commissie houdt haar vergaderingen niet altijd en uitsluitend te Brussel, en volgens artikel 25, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering kunnen het Hof en zijn Kamers „voor een of meer bepaalde zittingen een andere plaats bepalen dan" Luxemburg. Voor het Parlement is dat bevestigd door het arrest in zaak 230/81: dit bevat immers geen afkeuring van de gewoonte om bepaalde vergaderingen in Luxemburg te houden, en erkent daarmee impliciet, dat het Parlement zo nodig buiten Straatsburg bijeen kan komen.

De vergaderzaal in laatstgenoemde stad nu is eigendom van de Raad van Europa. Bij de vaststelling van zijn vergaderschema dient het Parlement dus rekening te houden met de werkzaamheden van die organisatie en met name van haar Raadgevende Vergadering. Dat brengt allerlei organisatorische problemen met zich mee, die nog ernstiger zijn geworden na de inwerkingtreding van de Europese Akte, omdat de door deze Akte ingevoerde procedures buitengewone of extra vergaderingen noodzakelijk kunnen maken en bijgevolg een grotere flexibiliteit bij de planning van de vergaderingen vergen. De bestreden resolutie wil juist hiervoor een oplossing vinden en men kan niet zeggen dat de gekozen oplossing buitensporig is. De resolutie bepaalt immers niet, dat de gewone vergaderingen te Brussel zullen plaatsvinden, en zelfs niet, dat *alle* buitengewone of extra zittingen daar zullen worden gehouden, maar enkel die vergaderingen die vallen in de weken die hoofdzakelijk aan de commissie- en fractievergaderingen zijn gewijd.

9. Een oordeel over de hiervóór weergegeven stellingen is niet moeilijk te geven, want de erdoor aan de orde gestelde problemen zijn door 's Hofs rechtspraak over de vestigingsplaatsen van het Parlement al goeddeels opgelost.

Dit geldt allereerst voor de vraag betreffende de aard en de waarde van de akkoorden tussen de regeringen. Daaraan heb ik een groot deel van mijn conclusie in zaak 230/81 gewijd (punten 13-17) en enkele van de opvattingen die ik toen heb geformuleerd, zijn door de partijen in deze zaak overgenomen, ook al verbinden zij er tegenovergestelde conclusies aan. Ik betoogde toen bij voorbeeld — en het Parlement grijpt daar nu op terug —, dat de verklaringen van 24-25 juli 1952 en 7 januari 1958 niet bindend zijn omdat zij zijn afgelegd in een vorm (een perscommuniqué) die zich niet leent als uitdrukking van de wil om juridische verplichtingen op te leggen. Verder merkte ik op — en hetzelfde zegt nu de Franse regering —, dat de artikelen 1 en 12 van het besluit van 8 april 1965 gezien moeten worden in hun samenhang met de vroegere akkoorden, die Straatsburg noemen als vestigingsplaats van het Parlement, en dat die verwijzing die akkoorden een rechtswaarde verleent die zij aanvankelijk niet bezaten. Ten slotte verklaarde ik, dat het akkoord van Maastricht de bevestiging vormt van het besluit van 1965. De gewoonte om sommige vergaderingen te Luxemburg te houden, stuitte immers op zoveel grenzen, dat niet viel aan te nemen dat zij wijziging kon brengen in een op formele besluiten gebaseerde situatie.

In zijn arrest van 10 februari 1983 volgde het Hof mijn opvatting over het onverbindende karakter van de akkoorden van 1952 en 1958 niet (het eerste werd als „besluit" omschreven, en om de inhoud van het tweede te kwalificeren, zei het Hof, dat de regeringen „besloten"); belangrijker is echter, dat het arrest volstrekt duidelijk is met betrekking tot de plaats waar het Parlement moet vergaderen. „Ofschoon — aldus rechtsoverweging 42 — in het besluit niet uitdrukkelijk wordt gesproken over de zittingen van het Parlement, [moet worden vastgesteld dat] volgens artikel 1 ervan ‚Luxemburg, Brussel en Straatsburg voorlopig de plaatsen blijven waar de instellingen der Gemeenschappen gevestigd zijn'. In die tijd nu waren de plenaire vergaderingen van het Parlement de *enige* activiteit van de gemeenschapsinstellingen, die in de regel te Straatsburg plaatsvond. Reeds uit de verklaringen van de minsters van Buitenlandse Zaken ter gelegenheid van de inwerkingtreding van het EGKS-Verdrag en van het EEG- en EGA-Verdrag was duidelijk gebleken, dat het de wens van... de Lid-Staten was, dat de Vergadering te Straatsburg zou samenkomen" (cursivering van mij).

Dit zijn, zo komt mij voor, woorden waarmee de discussie als gesloten kan worden beschouwd, en tegen het blote feit dat erin tot uitdrukking wordt gebracht — namelijk dat Straatsburg de plaats is die de regeringen voorlopig hebben gekozen voor de plenaire vergaderingen van het Parlement —, kunnen argumenten als „niet politieke, maar logistieke redenen (alleen in Straatsburg was een vergaderzaal beschikbaar) hebben de staten tot dat besluit gebracht" niet op. Het primaire verweer dat het Parlement tegen het middel van onbevoegdheid heeft gevoerd, is derhalve als weerlegd te beschouwen.

10. Verdient de subsidiaire stelling beter ? Zoals ik in mijn conclusie in zaak 230/81 al opmerkte, het besluit om sommige vergaderingen in Luxemburg te houden, is in beginsel wettig, omdat het beantwoordt aan een interne-organisatiebevoegdheid, die zowel gebaseerd is op de beginselen die de werking van ieder openbaar lichaam regelen, als op de verdragsbepalingen die het Parlement toestaan zelf zijn reglement van orde vast te stellen en daarin een bepaling als die van artikel 10 op te nemen. Dit besluit moet echter aan twee voorwaarden voldoen: de eerste is, dat het moet zijn ingegeven door bijzondere omstandigheden, verband houdend

met wat voor de goede werking van de instelling noodzakelijk is; de tweede, dat het aantal in andere steden gehouden vergaderingen niet zo groot is, dat het leidt tot een gewoonte die indruist tegen de akkoorden tussen de regeringen.

Toetst men de bestreden handeling aan deze criteria, dan moet men tot de conclusie komen, dat het Parlement zijn bevoegdheid heeft overschreden en zich begeven heeft op een terrein waarop de Lid-Staten bevoegd zijn. Deze hebben immers bepaald dat de plenaire vergaderingen — gewone dan wel buitengewone of extra vergaderingen — in Straatsburg moeten plaatsvinden; en men kan niet zeggen dat de bouw van een zaal met 600 plaatsen in Brussel met dat voorschrift in overeenstemming is omdat daarmee enkel wordt beoogd te voorkomen dat de goede werking van het Parlement in gevaar wordt gebracht doordat de vergaderzaal te Straatsburg niet beschikbaar is omdat de Raad van Europa ze nodig heeft, of in gevallen van overmacht. In Brussel speelt zich zoals bekend het grootste deel van de parlementaire werkzaamheid af; het ligt dus meer voor de hand, dat de aantrekkingskracht die van die realiteit uitgaat, ertoe leidt dat het aanvankelijk wellicht incidentele gebruik van de zaal zich ontwikkelt tot een steeds meer vaste gewoonte.

En laat men niet zeggen (zie hiervóór, onder 5), dat het besluit om een zaal te bouwen, een materiële beslissing is zonder juridische betekenis. Zoals wij zojuist zagen, is de handeling waarin dat besluit is vervat, verricht — en of dat wettig dan wel onwettig is gebeurd, is hier niet van belang — op basis van een interne-organisatiebevoegdheid die het Parlement aan de Verdragen ontleent; deze omstandigheid en het feit dat zij uit precieze bepalingen bestaat, volstaan om aan die handeling technisch gezien een besluitkarakter toe te kennen en te erkennen dat zij geëigend is rechtsgevolgen in het leven te roepen (vgl. arrest in zaak 108/83, r. o. 21-23).

De bestreden resolutie zou echter ook onwettig zijn indien wij zouden aannemen dat zij ertoe strekt, de werksituatie van de parlementaire commissies en fracties te verbeteren. De cijfers en gegevens die de Franse regering ons heeft voorgelegd, spreken dienaangaande duidelijke taal. In ieder geval heeft het Parlement niet weten aan te tonen, dat de bouw van een zaal die 600 personen kan bevatten, een — in de woorden van het Hof — „nodige voorziening" is ten einde de hem door de verdragen opgedragen taken te kunnen vervullen (arresten van 10 februari 1983, r. o. 54, en 10 april 1984, r. o. 29).

Om mijn betoog samen te vatten: bij onderzoek van de bestreden handeling is niet gebleken dat het Parlement de grenzen, door de voorlopige besluiten van de regeringen, zoals door 's Hofs rechtspraak uitgelegd, gesteld aan zijn bevoegheid om plenaire vergaderingen elders dan in Straatsburg te houden, in acht heeft genomen. Die handeling moet derhalve worden nietig verklaard wegens onbevoegdheid.

11. De conclusie waartoe ik hier ben gekomen, ontslaat mij van de plicht een aparte bespreking te wijden aan het door de verzoekende regering in repliek aangevoerde middel ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel. Gezien de toelichting die de gemachtigde van de Franse regering ter terechtzitting heeft verstrekt, en vooral zijn verklaring dat het Frankrijk niet gaat om een beoordeling van de financiële consequenties van de bestreden handeling, lijkt het niet zozeer te gaan om een nieuw

en dus niet-ontvankelijk middel, als wel om een argument ter aanvulling van het middel van onbevoegdheid. Frankrijk wenst in wezen enkel te betogen, dat er tussen de werkzaamheden van de parlementaire organen in Brussel en de afmetingen van het door de resolutie beoogde gebouw niet de noodzakelijke verhouding bestaat; en zoals wij thans weten, treft Frankrijk met dat argument de roos.

12. Op grond van het voorgaande, geef ik het Hof in overweging, op de beroepen door de Franse Republiek tegen het Europese Parlement ingesteld bij op 20 november 1985 en 20 februari 1986 ter griffie neergelegde verzoekschriften, te beslissen als volgt:

„De resolutie van het Europese Parlement van 24 oktober 1985 over de vergaderfaciliteiten te Brussel, wordt nietig verklaard.

Het beroep in zaak 51/86 wordt niet-ontvankelijk verklaard.

Het Europese Parlement wordt verwezen in de op zaak 358/85 gevallen kosten.

De Franse Republiek wordt verwezen in de op zaak 51/86 gevallen kosten."