af dets arbejde, og som kan prøves ved de procedurer, der er fastsat i forretningsordenen — der ikke kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål.

På grundlag af disse kriterier må det fastslås, at regulativet om en overgangsgodtgørelse til Europa-Parlamentets medlemmer ved mandatophør og de foranstaltninger, hvorved regulativet anvendes i de enkelte tilfælde, har retsvirkninger, der rækker videre end den interne tilrettelæggelse af institutionens arbejde, da de vedrører et parlamentsmedlems økonomiske forhold ved ophøret af den pågældendes mandat.

Følgelig kan et annullationssøgsmål, som det pågældende parlamentsmedlem har indgivet til prøvelse af en sådan anvendelsesforanstaltning, antages til realitetsbehandling.

2. Begrebet »mandatophør« i regulativet om en overgangsgodtgørelse til Europa-Parlamentets medlemmer ved mandatophør skal, når henses til de forskellige sproglige versioner af nævnte regulativ, dets sammenhæng og dets formål, fortolkes således, at det har en neutral betydning og omfatter alle tilfælde af mandatophør.

For så vidt som der er tale om en retsakt, der er forbundet med økonomiske konsekvenser, kan Parlamentet ikke som udsteder og ved en senere, angiveligt autentisk fortolkning begrænse retsaktens rækkevidde til skade for de potentielt begunstigede, da dette vil stride imod retssikkerhedsprincippet.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-314/91 *

I — Faktiske omstændigheder og relevante retsforskrifter

1. Ifølge artikel 1 i regulativet om en overgangsgodtgørelse til Europa-Parlamentets medlemmer ved mandatophør (herefter benævnt »regulativet«), der blev vedtaget af Europa-Parlamentets præsidium den 18. maj 1988,

»har de medlemmer af Europa-Parlamentet, der anmoder derom, fra det tidspunkt, hvor deres mandat ophører, og indtil den sidste dag i den tredje måned eller, efter mindst fem års virksomhed, den sidste dag i den sjette måned efter mandatets ophør, ret til en månedlig bruttogodtgørelse svarende til den, der modtoges af det tidligere medlem på nationalt plan ved ophøret af dennes mandat i Europa-Parlamentet.«

* Processprog: tysk.

Artikel 2 i dette regulativ lyder således:

»Tidligere medlemmer, der er valgt ved direkte valg, og hvis mandat har varet i over fem år, modtager fortsat overgangsgodtgørelsen i indtil to år fra den første dag i den syvende måned efter den måned, hvor deres mandat ophører. Længden af det tidsrum, i hvilket denne godtgørelse udbetales, er en måned for hvert fulde års virksomhed i Europa-Parlamentet ud over fem år.

Retten til overgangsgodtgørelse bortfalder, hvis et tidligere medlem får et lønnet hverv i en af Fællesskabets institutioner, vælges til et nationalt parlament eller afgår ved døden.«

2. Den 12. december 1990 tog Parlamentets præsidium stilling til spørgsmålet, om overgangsgodtgørelsen ved mandatophør skal anses for at være en overgangsgodtgørelse ved valgperiodens slutning, eller om den kan udbetales i en løbende valgperiode, og det fulgte herved Parlamentets formands forslag om at betragte denne godtgørelse som en godtgørelse, der kan udbetales ved valgperiodens slutning.

3. Beate Weber, der havde været medlem af Parlamentet siden 1979, meddelte den 21. november 1990 formanden for Europa-Parlamentet, at hun var blevet valgt til »Oberbürgermeister« (overborgmester) for byen Heidelberg, og at hun, da hun skulle tiltræde dette embede den 17. december 1990, ikke længere kunne være medlem af Europa-Parlamentet og derfor måtte nedlægge sit mandat.

4. Den 12. december 1990 meddelte formanden for Europa-Parlamentet Beate Weber, at Parlamentet på sit møde den 13. december 1990 ville tage hendes udnævnelse til overborgmester til efterretning med virkning fra den 14. december 1990.

5. Ved skrivelse af 9. marts 1991 anmodede Beate Weber Parlamentets Kvæstorkollegium om en overgangsgodtgørelse i henhold til regulativet for de elleve år, hun havde været medlem af Parlamentet. I denne skrivelse anførte hun, at hun havde ret til godtgørelsen både i henhold til artikel 1 og 2, da hun hverken havde fået et lønnet hverv i en af Fællesskabets institutioner eller var blevet valgt til det nationale parlament.

6. Ved skrivelse af 2. oktober 1991, der indgik til Beate Weber's advokaters kontor den 7. oktober s.å., meddelte formanden for Kvæstorkollegiet Weber, at kollegiet med hjemmel i Europa-Parlamentets præsidiums afgørelse af 12. december 1990 havde fastslået, at sagsøgerens anmodning ikke opfyldte regulativets betingelser og derfor måtte afvises.

7. Sagsøgeren anmodede Kvæstorkollegiet om at tage afgørelsen af 2. oktober 1991 op til fornyet overvejelse, men den 21. november 1991 bekræftede Kvæstorkollegiet afgørelsen.

II — Skriftlig forhandling og parternes påstande

1. Den af Beate Weber indgivne stævning blev registreret på Domstolens Justitskontor den 5. december 1991.

2. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Europa-Parlamentet er blevet anmodet om at besvare et antal spørgsmål, og det har efterkommet denne anmodning inden for den fastsatte frist.

3. Sagsøgeren, *Beate Weber*, har nedlagt følgende påstande:

— Sagsøgtes afgørelse af 2. oktober 1991, indgået til sagsøgerens repræsentant den 7. oktober 1991, annulleres.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagsøgeren en overgangsgodtgørelse for sagsøgerens i alt elleve års medlemskab af Europa-Parlamentet i henhold til »Regulativ om en overgangsgodtgørelse til Europa-Parlamentets medlemmer ved mandatophør« af 27. juni 1988 (18.5.1988), med tillæg af renter i overensstemmelse med Domstolens praksis på 4% p.a. fra den 24. april 1991.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

4. Sagsøgte, *Europa-Parlamentet*, har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Subsidiært påstås frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — *Formaliteten*

1. *Europa-Parlamentet* har under henvisning til Domstolens praksis (jf. især dom af 23.4.1986, sag 294/83, Les Verts mod Parlamentet, Sml. s. 1339, samt kendelse af 4.6.1986, sag 78/85, De Europæiske Højrepartiers Gruppe mod Parlamentet, Sml. s. 1753, og af 22.5.1990, sag C-68/90, Blot og Front national mod Parlamentet, Sml. I, s. 2101) påstået annullationssøgsmålet afvist, da den anfægtede retsakt vedrører Parlamentets interne tilrettelæggelse af sit arbejde og ikke har retsvirkninger i forhold til tredjemand.

Den anfægtede afgørelse har ifølge Parlamentet hjemmel i regulativ af 1988, der er vedtaget af Parlamentets præsidium, som er det organ, som i henhold til artikel 22, stk. 2, i Parlamentets forretningsorden har kompetence til at udstede sådanne akter. Afgørelsen er truffet af kvæstorerne, som i henhold til artikel 20 i Europa-Parlamentets forretningsorden har til opgave efter præsidiets direktiver at udføre de administrative og finansielle opgaver, som vedrører medlemmerne direkte. På baggrund af hjemmelen for den anfægtede afgørelse og den i forretningsordenen bestemte kompetencefordeling er det klart, at den anfægtede retsakt er et regulativ vedrørende interne retlige forhold mellem medlemmerne og Parlamentet, og den skal ikke have retsvirkninger i forhold til personer uden for institutionen. Den omstændig-

hed, at retten til overgangsgodtgørelse først opstår, når medlemmet udtræder af Parlamentet, er herved uden betydning.

Sagsøgeren kan heller ikke begrunde, at klagen bør admitteres, med, at den pågældende akt indeholder et klagepunkt, da Domstolen i sin anførte retspraksis ikke har taget hensyn til den anfægtede foranstaltnings karakter af bebyrdende akt.

Det krav om betaling, der er gjort gældende i stævningens punkt 2, kan ikke gennemføres ved et søgsmål i henhold til artikel 173 i EØF-traktaten, og det bør derfor også afvises.

2. *Beate Weber* har gjort gældende, at regulativet ganske vist er udstedt af Parlamentet selv, men at det dog kun har konkrete virkninger for forhenværende medlemmer og dermed for tredjemand i forhold til Parlamentet.

Med anden påstand ønskes det ved dom fastslået, at der påhviler modparten en ydelse, men der påstås ikke et bestemt beløb.

B — *Realiteten*

1. *Beate Weber* har anført, at formuleringen »fra det tidspunkt, hvor deres mandat ophører« i regulativet også omfatter nedlæggelse af et mandat i løbet af en valgperiode. Til støtte herfor har hun henvist til regulativets ordlyd, den indre sammenhæng mellem bestemmelserne og regulativets formål.

Formuleringen »mandatophør« er neutral og omfatter alle tænkelige tilfælde. Selv om ordvalget ikke er afgørende for fortolkningen af en bestemmelse, må anvendelsesområdet for et retligt regulativ ikke indsnævres af en fortolkning, der går imod dets ordlyd.

Europa-Parlamentets fortolkning er i strid med den indre sammenhæng mellem artikel 1 og 2 i regulativet. Artikel 1 går ud fra den mulighed, at et medlems mandat ophører før udløbet af fem år, og at der alligevel skal betales overgangsgodtgørelse. Både i artikel 1 og artikel 2, andet punktum, er det bestemt, at der betales en tillægsgodtgørelse på en måned for hvert fulde års virksomhed i Europa-Parlamentet, der strækker sig ud over fem år; dette beviser, at regulativets ophavsmænd har taget i betragtning, at virksomheden som parlamentsmedlem kan blive afbrudt. Sagsøgeren opfylder betingelserne i artikel 1, og selv om man skulle tiltræde Parlamentets argumentation vedrørende medlemmer, der varetager deres første mandat, kan hun støtte ret på artikel 2, ifølge hvilken overgangsgodtgørelsen for medlemmer, hvis virksomhed har varet længere end fem år, skal beregnes efter det antal år, mandatet har varet. For sagsøgeren foreligger ingen af de i artikel 2, tredje punktum, nævnte tilfælde, hvor retten til overgangsgodtgørelsen bortfalder. Denne bestemmelse omhandler næsten udelukkende tilfælde, hvor mandatet ophører før den normale slutning på valgperioden, men den omtaler ikke det tilfælde, hvor et medlem udtræder frivilligt. Parlamentet må ikke ved en restriktiv fortolkning af regulativets artikel 1 indføre nye faktiske omstændigheder som forudsætninger for »ophør«.

Parlamentets fortolkning ville føre til det mærkværdige resultat, at et parlamentsmedlem, der varetager et mandat flere gange efter hinanden, ved slutningen af hver valgperiode ville kunne gøre en rettighed gældende, som bortfaldt igen efter udløbet af den første måned i den følgende valgperiode.

Ordet »mandatophør« betyder alene mandatets udløb, ikke en frivillig nedlæggelse i løbet af valgperioden; Parlamentets præsidiums stillingtagen af 12. december 1990 er ikke en ændring af regulativet, men en autentisk fortolkning, idet den er foretaget af regulativets ophavsmand selv.

Sagsøgerens fortolkning er også i overensstemmelse med regulativets formål. Regulativet skal nemlig gøre det muligt for medlemmet at overgå til en ny erhvervsmæssig beskæftigelse og udligne omkostningerne ved genetablering, herunder ikke godtgjorte udgifter til valgkamp. I øvrigt er overgangsgodtgørelsen et fast beløb, og Parlamentet har ingen beføjelse til at efterprøve, om disse udgifter faktisk er påløbet. Nødvendigheden af at lette overgangen fra udøvelsen af et politisk mandat til en anden erhvervsmæssig beskæftigelse består både ved et mandats ophør ved slutningen af valgperioden og ved et ophør inden for valgperioden. Sagsøgeren har i denne forbindelse nævnt de omkostninger, hun har haft i forbindelse med kommunalvalget i Heidelberg. Under disse omstændigheder kan Parlamentet ifølge sagsøgeren ikke forsvare det standpunkt, at et forhenværende medlem, der er udtrådt frivilligt for at gå over til en anden politisk virksomhed eller erhvervsmæssig beskæftigelse, ikke har behov for overgangsgodtgørelsen.

Denne fortolkning understøttes også af regulativets indre sammenhæng og af Parlamentets praksis. Opregningen af grunde til mandatophør i artikel 2, tredje punktum, er ikke udtømmende. De tilfælde af »brudte mandatperioder« der omhandles i artikel 1 og 2, vedrører alene den situation, hvor et mandat overtages af nye medlemmer i løbet af en valgperiode efter medlemmer, der er udtrådt, og udøves til slutningen af valgperioden. I øvrigt har Europa-Parlamentet altid fortolket og anvendt regulativet således. Man kan ikke tale om, at retten til overgangsgodtgørelse »opstår« eller »bortfalder«, da denne ret først haves ved en valgperiodes slutning og ikke i de tilfælde, hvor et medlem tiltræder et mandat nr. 2.

Overgangsgodtgørelsen er ifølge Parlamentet bestemt til at lette overgangen for det forhenværende parlamentsmedlem fra det politiske mandat til en erhvervsmæssig beskæftigelse. Ved frivillig udtræden har et medlem, der selv har foretrukket et andet virke, ikke behov for økonomisk sikring, da den nye beskæftigelse giver den pågældende et tilstrækkeligt eksistensgrundlag. At godtgørelsen udbetales som et fast beløb, er begrundet

2. *Europa-Parlamentet* har gjort gældende, at det fremgår af regulativets ordlyd såvel som af dets indhold og formål, at overgangsgodtgørelsen kun tilkommer de medlemmer, der udtræder ved valgperiodens slutning.

i tekniske hensyn, som i øvrigt også gælder for andre udgifter, som Parlamentet dækker. Enhver anden fortolkning er ifølge Parlamentet uforenelig med princippet om en ordentlig og regelret forvaltning og en fornuftig anvendelse af offentlige midler.

IV — Svar på Domstolens spørgsmål

På spørgsmålet, om der findes interne dokumenter vedrørende det forberedende arbejde med regulativet om en overgangsgodtgørelse ved mandatophør, der kan støtte Parlamentets »snævre« fortolkning, har *Europa-Parlamentet* svaret, at dette regulativ, der er vedtaget af Parlamentets præsidium den 18. maj 1988, er udarbejdet på grundlag af forslag fra Kvæstorkollegiet. Af kollegiets forberedende materiale fremgår, at godtgørelsen er bestemt for de medlemmer, der ved valgperiodens slutning i 1989 udtrådte af Parlamentet. Spørgsmålet, om regulativet finder anvendelse på medlemmer, der træder ud i den løbende valgperiode, er første gang opstået i 1990. I modsætning til Kvæstorkollegiet har Parlamentets præsidium foretrukket en snævrere fortolkning af regulativet og er af den opfattelse, at »mandatophør« kun omfatter »mandatophør ved valgperiodens slutning«.

Parlamentet har svaret bekræftende på spørgsmålet, om der ved udarbejdelsen af det nævnte regulativ blev taget hensyn til de fortilfælde, som man havde fundet i de gældende ordninger i medlemsstaterne eller i ordningerne vedrørende andre fællesskabsinstitutioner. Det har i denne forbindelse især henvist til reglerne for vederlag til medlemmerne af Kommissionen og af Domstolen. Der blev også foranstaltet sammenlignende undersøgelser af de nationale parlamenters ordninger, om end Parlamentets kompetente tjenestegrene ikke længere er i besiddelse af disse dokumenter.

Endelig har Parlamentet meddelt Domstolen, at Parlamentets præsidium har ændret det omtvistede regulativ med virkning fra den 1. juli 1992 således, at ethvert Parlamentsmedlem har ret til godtgørelsen efter mindst tre års virksomhed; enhver indtægt fra et offentligt hverv eller et embede i Fællesskaberne fratrækkes godtgørelsen; en bestemt procent af godtgørelsen tildeles endvidere den efterlevende ægtefælle og børn, der forsørges.

F.A. Schockweiler

Refererende dommer