FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ fremsat den 25. april 1991 *

Indholdsfortegnelse

Side

A — Faktiske omstændigheder I-5666

I — Sag C-213/88 ..... I-5666

II — Sag C-39/89 ..... I-5667

B — Analyse I-5670

I — Formaliteten i de to af Storhertugdømmet Luxembourg anlagte sager I-5670

1. Sag C-213/88 ..... I-5670

2. Sag C-39/89 ..... I-5672

II — Realiteten I-5675

1. De for hjemstedsspørgsmålet gældende kompetenceregler I-5675

a) Udviklingen frem til 1981 ..... I-5675

b) Dommen i sag 230/81 ..... I-5676

c) Dommen i sag 108/83 ..... I-5677

d) Dommen i de forenede sager 358/85 og 51/86 ..... I-5678

e) Sammenfatning af Domstolens praksis I-5678

2. Sag C-213/88 ..... I-5679

a) Afgørelsen af 1. og 2. juni 1988 ..... I-5679

— Det Centrale Pressekontor I-5680

* Originalsprog: tysk.

— den portugisiske sprogafdeling I-5682

b) Afgørelsen af 15. juni 1988 ..... I-5683

3. Sag C-39/89 ..... I-5685

C — Forslag til afgørelse I-5689

Hr. præsident,
De herrer dommere,

A — Faktiske omstændigheder

1. I nærværende forenede sager skal Domstolen endnu engang tage stilling til visse af Europa-Parlamentet vedtagne foranstaltninger, der henhører i grænseområdet mellem området for Europa-Parlamentets beføjelser til at organisere sit arbejde internt og området for principbeslutninger, der i deres konkrete virkninger foregriber en afgørelse af spørgsmålet om institutionens hjemsted. Problemerne i forbindelse med Europa-Parlamentets hjemsted og arbejdssteder har gentagne gange givet anledning til retssager for Domstolen [1].

I — *Sag C-213/88*

2. Den luxembourgske regering har i sag C-213/88 anlagt annullationssøgsmål i henhold til EKSF-Traktatens artikel 31 og 38, EØF-Traktatens artikel 173 samt Euratom-Traktatens artikel 146.

3. Den luxembourgske regering har anfægtet forskellige afgørelser, truffet af Europa-Parlamentets Præsidium henholdsvis den 1. og 2. og den 15. juni 1988. Europa-Parlamentet har gjort gældende, at afgørelser af den omhandlede art først blev bindende ved godkendelsen af mødeprotokollen på det følgende møde. De her omhandlede afgørelser blev vedtaget på Præsidiets møder den 15. juni og den 6. juli 1988.

4. De anfægtede afgørelser har i hovedsagen følgende indhold:

5. a) Præsidiet godkendte ved sin afgørelse af 1. og 2. juni 1988 en rapport fra ad hoc-gruppen om »information«, hvori var fastlagt forskellige foranstaltninger til styrkelse af Informationstjenesten i Bruxelles, og pålagde samtidig Generalsekretariatet at træffe foranstaltninger til gennemførelse af forslagene i rapporten.

6. Den luxembourgske regering har navnlig rejst kritik af *placeringen af Det Centrale Pressekontor i Bruxelles* som en selvstændig

1 — Jf. dom af 10.2.1983, sag 230/81, Storhertugdømmet Luxembourg mod Europa-Parlamentet, Sml. s. 255; jf. endvidere dom af 10.4.1984, sag 108/83, Storhertugdømmet Luxembourg mod Europa-Parlamentet, Sml. s. 1945, og dom af 22.9.1988, forenede sager 258/85 og 51/86, Frankrig mod Europa-Parlamentet, Sml. s. 4821.

tjenestegren inden for Generaldirektorat III og adskilt fra Informationskontoret i Belgien. Den har endvidere rejst kritik af den styrkelse af Informationstjenesten i Bruxelles, der sker i form af *overførsel af sprogafdelinger* fra Publikationsafdelingen.

7. Da der allerede, dengang disse afgørelser blev truffet, var sket en overførsel af den engelske sprogafdeling, indgik denne foranstaltning altså ikke i den anfægtede afgørelse. Derimod indeholdt rapporten konkrete forslag om gennemførelse af en overførsel af den portugisiske afdeling den 1. januar 1989. Den luxembourgske regering har direkte kritiseret denne overførsel. Endvidere indeholdt rapporten en hensigtserklæring om overførsel for fremtiden af andre sprogafdelinger til Bruxelles, hvilket den luxembourgske regering også har kritiseret.

8. b) I afgørelsen af 15. juni 1988 tiltrådte Præsidiet konkrete *projekter om bygninger i Bruxelles.* I denne forbindelse vedtog Præsidiet »enstemmigt, for så vidt angik Bruxelles, at gå ind for 'Parc Leopold Investment-projektet' ... og med tolv stemmer, idet et medlem hverken stemte for eller imod, at gå ind for 'Groupement COB — Société générale-projektet'». Samtidig gav Præsidiet generalsekretæren mandat til at træffe alle nødvendige foranstaltninger.

9. Den luxembourgske regering har anført, at de anfægtede afgørelser ikke holder sig inden for de rammebegrænsninger, der er fastlagt i Domstolens praksis. Den har anført, at Parlamentet ikke har kompetence til at træffe afgørelser vedrørende hjemstedsspørgsmålet, men efter dens opfattelse fører de anfægtede foranstaltninger til en gradvis overførsel til Bruxelles af hele tjenestegrene inden for Parlamentet, der lidt efter lidt vil føre til en situation, der er i strid med den retlige helhedsordning, som medlemsstaterne har udformet, og som Domstolen har afgrænset nærmere.

II — *Sag C-39/89*

10. Med annullationssøgsmålet i sag C-39/89 anfægtes en beslutning, som Europa-Parlamentet vedtog den 18. januar 1989. Til grund for denne beslutning lå oprindelig en betænkning fra Det Politiske Udvalg. Den anfægtede beslutning forkortes efter navnet på ordføreren Derek Prag, »Prag-beslutningen«.

11. Den luxembourgske regering har anfægtet beslutningen i dens helhed, og navnlig punkterne 7, 9, 10, 16 og 17 i den. Beslutningen udgør en detaljeret stillingtagen til spørgsmålet om institutionernes hjemsted og Europa-Parlamentets hovedarbejdssted. De punkter, som den luxembourgske regering navnlig har kritiseret, kan anses for at være den konklusion, som Europa-Parlamentet konkret drog i anledning af arbejdsforhold, som det finder utilfredsstillende. I de nedenfor gengivne afsnit fra denne beslutning, der er særlig eftertrykkelige, hedder det:

[Europa-Parlamentet]

»7. beslutter følgelig at skabe mere tilfredsstillende vilkår for udførelsen af dette arbejde i overensstemmelse med dets forpligtelser i henhold til fællesskabsretten og med de indlysende rettigheder, som et parlament, der er valgt ved almindelige, direkte valg, har

...

9. pålægger sit Præsidium så hurtigt som muligt, under hensyntagen til det i punkt 2

og 3 anførte, at træffe foranstaltninger, som kan gøre alt det personale og hele den infrastruktur disponibel for Parlamentet, der kræves, for at det kan udføre sine opgaver rationelt og effektivt på de steder, hvor plenarmøderne og andre parlamentariske møder afholdes

10. anser det med henblik på dets gode funktion navnlig for uomgængeligt nødvendigt, at det personale, der er beskæftiget inden for nedenstående arbejdsområder, er placeret i Bruxelles:

— udvalg og delegationer

— informations- og pressetjeneste

— undersøgelser og forskning

samt

— andet personale, hvis hovedopgave er at yde de enkelte medlemmer direkte service, og

— det personale, hvis kontrol- eller støttefunktioner kræver, at det befinder sig samme sted som ovennævnte personale

16. pålægger sin formand, generalsekretæren, Præsidiet, Det Udvidede Præsidium og Kvæstorkollegiet snarest at tage alle nødvendige skridt, herunder høring af personalet, til at gennemføre ovenstående, navnlig ved leasing eller erhvervelse af nye bygninger og afslutning af leasing af bygninger, som der ikke længere er behov for

17. understreger situationens påtrængende karakter og nødvendigheden af at foretage de i punkt 9, 10 og 11 anførte ændringer, så snart de nødvendige faciliteter forefindes«.

12. Den luxembourgske regering er af den opfattelse, at vedtagelsen af Prag-beslutningen er en bekræftelse af dens analyser, som har været anledning for den til at anlægge sag i sag C-213/88. Den anfører, at planen om en gradvis overførsel til Bruxelles af tjenester, der er placeret i Luxembourg, nu formelt er blevet bekræftet. Den sagsøgende regering mener at kunne konstatere, at de af Parlamentet vedtagne foranstaltninger og afgørelser er udtryk for et kontinuitetsprincip.

13. Den luxembourgske udenrigsminister har ved skrivelse af 23. august 1988 anmodet formanden for Europa-Parlamentet om at undlade at gennemføre de foranstaltninger, der er omhandlet i stævningen i annullationssøgsmålet, indtil Domstolen har afsagt dom i sag C-213/88. Denne anmodning har Parlamentets Præsidium afvist, og det har tværtimod på mødet den 14. september 1988 stadfæstet afgørelserne af 1. og 15. juni 1988. I mellemtiden er de anfægtede foranstaltninger blevet iværksat.

14. Endelig er der også blevet truffet foranstaltninger til gennemførelse af Prag-beslutningen, f.eks. Præsidiets afgørelse på Parlamentets bygningspolitiske område om at leje forskellige kontorlokaler og møderum, der

blev vedtaget af Europa-Parlamentet den 5. april 1990[2]. Udelukkende for så vidt angår Bruxelles, har formanden og generalsekretæren fået pålagt et mandat til at leje bygningerne B1, B2 og B3 med henblik på at skaffe rådighed over i alt 2 600 kontorer og 30 mødelokaler i et homogent bygningskompleks, og desuden for at sikre, at den store mødesal med 750 pladser i komplekset bliver disponibel.

15. Europa-Parlamentet er af den opfattelse, at de to sager skal afvises. Det har i sag C-39/89 nedlagt en udtrykkelig afvisningspåstand i henhold til procesreglementets artikel 91. Den 6. juli 1989 har Domstolen besluttet at behandle sagens formalitet og realitet under ét.

16. Europa-Parlamentet har gjort gældende, at der under alle omstændigheder må afsiges frifindelsesdom i de to sager; for ifølge Parlamentet har der med de anfægtede foranstaltninger, selv om det antages, at de vil kunne have visse retsvirkninger, været tale om akter, der vedrører tilrettelæggelsen internt i institutionen.

17. Domstolen har ved kendelse af 4. juli 1990 bestemt at forene de to sager med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

18. *Den luxembourgske regering* har nedlagt påstand om, at sagerne antages til realitetsbehandling, og om, at der gives sagsøgeren medhold i hans påstande, samt

— i sag C-213/88 om annullation af Europa-Parlamentets Præsidiums afgørelse af 1. og 2. juni 1988 vedrørende »Informations- og Pressetjenesten i Bruxelles« samt Parlamentets Præsidiums afgørelse af 15. juni 1988 vedrørende »Notat med en oversigt på mellemlang sigt over Europa-Parlamentets aktiviteter på de tre sædvanlige arbejdssteder«

— i sag C-39/89 om annullation af Europa-Parlamentets beslutning af 18. januar 1989 om »institutionernes hjemsted og Europa-Parlamentets hovedarbejdssted«

— om at det tages ad notam, at sagsøgeren forbeholder sig alle yderligere rettigheder og søgsmål.

19. *Parlamentet* har både i sag C-213/88 og i sag C-39/89 nedlagt følgende påstande:

— Sagerne afvises.

— Subsidiært frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20. For så vidt angår parternes faktiske og retlige anbringender tillader jeg mig at henvise til retsmøderapporten. Enkeltheder vedrørende de faktiske og retlige omstændigheder i sagen vil kun blive omtalt i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af gennemgangen af sagen her.

2 — EFT C 113, s. 20, 21 og 138.

B — Analyse

I — *Formaliteten i de to af Storhertugdømmet Luxembourg anlagte sager*

21. Også i de tidligere sager blev der nedlagt afvisningspåstande. I alle tilfælde forkastede Domstolen de fremførte afvisningsgrunde. Det foreslår jeg også Domstolen at gøre i de foreliggende sager.

22. Det er i Domstolens praksis [3] anerkendt, at Europa-Parlamentets retsakter udgør anfægtelige retsakter både i medfør af EKSF-Traktatens artikel 31 og 38 og i medfør af EØF-Traktatens artikel 173.

23. Ifølge EKSF-Traktatens artikel 38 kan en medlemsstat anlægge sag til prøvelse af Europa-Parlamentets afgørelser og herved påberåbe sig anbringender om inkompetence eller krænkelse af væsentlige formforskrifter.

24. De af Parlamentets retsakter, der kan have retsvirkninger i forhold til tredjemand, kan anfægtes i medfør af EØF-Traktatens artikel 173. Ifølge artikel 173, stk. 1, har medlemsstaterne bl.a. det privilegium at kunne anlægge sag uden at skulle godtgøre, at de har en retmæssig interesse heri. Naturligvis har medlemsstaterne også denne fortrinlige stilling, når der er tale om søgsmål til prøvelse af Parlamentets retsakter.

25. De grunde, der taler for, at Parlamentets akter er anfægtelige akter i medfør af EØF-Traktatens artikel 173 må på samme måde have gyldighed, når der er tale om søgsmål i medfør af EKSF-Traktatens artikel 146, der er enslydende hermed.

1. Sag C-213/88

26. Parlamentet har indledningsvis fremført forskellige indsigelser mod *stævningens form*. Det er Parlamentets opfattelse, at klagepunkterne bør angives mere præcist. Søgsmålsgrundenes alt for vage formulering er til skade for en god tilrettelæggelse af sagsøgtes forsvar.

27. Den luxembourgske regering har omvendt gjort gældende, at den anfægter de omtvistede afgørelser under ét. Den har omtalt forhold, der har bevirket, at den kun lige har haft mulighed for at blive bekendt med de omtvistede afgørelser og har citeret forskellige afsnit fra disse afgørelser til støtte for sin anmodning om, at Domstolen behandler samtlige elementer i dem, der vil kunne have retsvirkninger.

28. En stævning er korrekt udformet, når den ud over påstandene angiver søgsmålets genstand og giver en kort fremstilling af de søgsmålsgrunde, der påberåbes [4]. Stævningen i sag C-213/88 angiver de af sagsøgeren påberåbte retsregler og nævner de anfægtede afgørelser. Den giver altså såvel en redegørelse for de faktiske forhold som de retlige konklusioner, som efter sagsøgerens opfattelse skal udledes af dem. Efter stævningens form og indhold er der herefter intet til hinder for en realitetsbehandling af sagen.

3 — Vedrørende anfægteligheden af foranstaltninger i medfør af EKSF-Traktatens artikel 31 og 38 henvises til dommen i sag 230/81 nævnte sted; jf. endvidere for så vidt angår EKSF-Traktatens artikel 173 Domstolens dom af 23.4.1986, sag 294/83, »Les Verts« mod Parlamentet, Sml. s. 1339.

4 — Jf. dom af 12.7.1957, forenede sager 7/56 og 3/57-7/57, Algera D. m.fl. mod Den Fælles Forsamling for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, Sml. 1954-1964, s. 45).

29. Parlamentet har til støtte for afvisningspåstanden anført, at de anfægtede foranstaltninger *ikke kan gøres til genstand for retslig efterprøvelse*, idet de kun vedrører tilrettelæggelsen af Parlamentets interne arbejde. Det har herved påberåbt sig Domstolens praksis [5] og anfører, at en akt med dette indhold, der er et udtryk for dets beføjelse til at tilrettelægge arbejdet i Parlamentet internt, ikke kan anfægtes for Domstolen.

30. Det er rigtigt, at Domstolen i de af Parlamentet nævnte sager har udelukket muligheden for, at akter, der vedrører den interne tilrettelæggelse af institutionens arbejde, kan efterprøves ved Domstolen. Det eneste spørgsmål, der her kan blive tale om, er imidlertid, om der virkelig er tale om en akt vedrørende den interne tilrettelæggelse af arbejdet. For Domstolen har under andre omstændigheder anerkendt, at en af Parlamentet truffet beslutning affødte retsvirkninger, hvorfor den efter Domstolens opfattelse kunne efterprøves ved Domstolen [6].

31. Ved undersøgelsen af, om en af Parlamentet eller et af denne institutions organer truffet afgørelse vedrører den interne tilrettelæggelse af arbejdet i Parlamentet, eller om der er tale om en foranstaltning, der afføder retsvirkninger i forhold til tredjemand, må der henses ikke blot til den form, der er givet den pågældende foranstaltning, men også dennes indhold. Ifølge Domstolens faste praksis må man undersøge, hvilken beskaffenhed retsakten har, idet det må afgøres, om den tilsigter at skabe retsvirkninger [7].

32. a) Afgørelsen af 1. og 2. juni 1988 indeholder et stridspunkt, som er faldet den luxembourgske regering for brystet, nemlig placeringen af »Det Centrale Pressekontor« i Bruxelles. Parlamentet har forklaret, at der blot er tale om en styrkelse af det pressekontor, der allerede forefindes som en selvstændig enhed inden for Generaldirektorat III.

33. Parterne i sagen er altså allerede uenige om, hvorvidt der her er tale om oprettelse af en ny tjenestegren eller blot om en personalemæssig styrkelse af en allerede eksisterende administrativ enhed. Hverken i det ene eller det andet tilfælde kan det klart afgøres, om den omtvistede afgørelse udgør en foranstaltning vedrørende intern tilrettelæggelse af arbejdet, der ikke på nogen måde berører tredjemands rettigheder. En besvarelse af de spørgsmål, der hermed er stillet, forudsætter derimod en undersøgelse af de anfægtede afgørelsers indhold; man må derfor uden at tage endelig stilling til formalitetsspørgsmålet, i det omfang dette vedrører afgørelsen af 1. og 2. juni 1988, gå over til at behandle realiteten [8].

34. b) Præsidiet vedtager ved afgørelsen af 15. juni 1988 en række konkrete bygningsprojekter, som det pålægges generalsekretæren at iværksætte. Selv om dette generalsekretæren pålagte mandat anses for en retsakt vedrørende den interne tilrettelæggelse af arbejdet, er der ikke hermed givet et grundlag for afgørelsen med hensyn til, hvilken retlig beskaffenhed den anfægtede afgørelse har. Det væsentlige og dermed det afgørende er, at der endeligt gås ind for visse bygningsprojekter. Denne afgørelses form og de nærmere regler for dens iværksættelse har derimod en accessorisk inter-

5 — Dom af 22.9.1988 (forenede sager 358/85 og 51/86, nævnte sted) og Domstolens kendelse af 4.6.1986, sag 78/85, De Europæiske Højrepartiers Gruppe mod Europa-Parlamentet, Sml. s. 1753).

6 — Dom af 10.4.1984, sag 108/83, Storhertugdømmet Luxembourg mod Europa-Parlamentet, nævnte sted.

7 — Jf. dom af 27.9.1988, sag 114/86, Det Forenede Kongerige, Storbritannien og Nordirland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. s. 5289, præmis 12, samt dom i sag 230/81 og i de forenede sager 358/85 og 51/86.

8 — Jf. dom i sag 230/81, præmis 30, samt dom i de forenede sager 358/85 og 51/86, præmis 15.

esse. Det generalsekretæren pålagte mandat kan allerede anses for at være en første etape, der sætter gennemførelsen af afgørelsen i gang, idet ansvaret for iværksættelsen er blevet betroet et bestemt organ. Afgørelsen til fordel for visse bygningsprojekter udgør ikke blot en hensigtserklæring fra Præsidiets side, hvis bindende virkning forudsætter, at der senere vedtages afgørelser, men en afgørelse der har et konkret, præcist indhold. Præsidiets afgørelse af 15. juni 1988 har derfor karakter af en vedtagelse, der afføder retsvirkninger, hvorfor den kan efterprøves retsligt.

Den i sag C-213/88 anlagte sag kan således antages til realitetsbehandling, for så vidt som den angår afgørelsen af 15. juni 1988.

2. Sag C-39/89

35. Under den skriftlige forhandling i sag C-39/89 er der blevet rejst en formalitetsindsigelse mod antagelse til behandling i realiteten af sagen. Domstolen har gjort op hermed, idet den har besluttet at behandle den herpå støttede formelige afvisningspåstand sammen med realiteten. Parlamentet har fremført to afvisningsgrunde, hvoraf den ene vedrører stævningens form og den anden arten af de anfægtede foranstaltninger.

36. a) Parlamentet har ganske som i dets første indlæg i sag C-213/88 gjort gældende, at *stævningen ikke opfylder kravene ifølge de gældende processuelle bestemmelser*, og at sagen skal afvises allerede af denne grund. Parlamentet har anført, at det ikke med henblik på anfægtelsen af en institutions retsakters lovlighed er tilstrækkeligt at gøre gældende, at den institution, som har udstedt disse retsakter, har manglet kompetence hertil, eller at gøre gældende, at Traktaten er overtrådt. I mangel af et materielt mindstegrundlag for søgsmålet bliver det så sagsøgtes opgave at bære bevisbyrden for, at det ikke med sin adfærd har overskredet grænserne for det lovlige.

37. Den luxembourgske regering gør gældende, at stævningen mere end opfylder mindstekravene ifølge procesreglementets artikel 38. Den har anført, at den angiver søgsmålets genstand, hele beslutningen samt bestemte punkter i beslutningen. Den giver en fyldig begrundelse for sagsøgerens anbringender, dvs. for Parlamentets kompetenceoverskridelse og tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Endvidere skyldes ifølge den luxembourgske regering Parlamentets indsigelse en retsvildfarelse, idet den vedrører bevisførelsen og således intet har at gøre med spørgsmålet om, hvorvidt stævningen er formelt forskriftsmæssig.

38. I procesreglementets artikel 38 angives, hvilke formelle betingelser en stævning skal opfylde. Betingelserne ifølge artikel 38, stk. 1, litra a) og litra b), er bestemt opfyldt. Det er også betingelsen ifølge nævnte bestemmelses litra d), hvorefter stævningen skal indeholde sagsøgers påstande. I det højeste kan det spørges, om betingelsen ifølge dens litra c), hvorefter stævningen skal indeholde »søgsmålets genstand og en kort fremstilling af de søgsmålsgrunde, der påberåbes«, er opfyldt. Søgsmålets genstand beskrives i stævningen som Parlamentets beslutning om at godkende Prag-rapporten. Søgsmålets genstand ligger derfor i beslutningen under ét. Stævningen indeholder til konkretisering og begrundelse af søgsmålets genstand visse punkter fra beslutningen, som angives at være retsstridige, og herved gives en retslig begrundelse for søgsmålet. Fremhævelsen af visse bestanddele af den anfæg-

tede beslutning, der sammenholdes med Domstolens hidtidige praksis vedrørende hjemstedet, udgør i og for sig det materielretlige grundlag for de i sagen nedlagte påstande. Den luxembourgske regering ønsker med denne argumentation, at udbygge de påberåbte søgsmålsgrunde, der er manglende kompetence samt den anfægtede akts uforholdsmæssighed. Den argumentation, der fremføres, opfylder således kravet om »en kort fremstilling af de søgsmålsgrunde, der påberåbes«.

39. Ifølge artikel 38, stk. 1, litra e), skal stævningen indeholde »om nødvendigt en angivelse af bevismidler«. En angivelse af bevismidler er således kun påkrævet, såfremt faktiske forhold bestrides. Der er her blot tale om en ren legalitetskontrol. Den anfægtede beslutning figurerer som bilag til stævningen, og betingelserne ifølge bestemmelserne i artikel 38, stk. 4, i procesreglementet og i artikel 19, stk. 2, i protokollen vedrørende statutten for henholdsvis EØF- og Euratom-Domstolen er opfyldt.

40. Den af Parlamentet fremførte indsigelse vedrørende bevisbyrden må forkastes i forbindelse med en undersøgelse af, om sagen kan admitteres. Det må med den luxembourgske regering anerkendes, at spørgsmålet om bevisbyrden henhører under en procesbestemmelse, der drejer sig om, hvorvidt påstanden kan tages til følge. Parlamentets indsigelse kan forstås som vedrørende de forskrifter, sagsøgeren må opfylde for at formulere stævningen, hvilket også i alt fald delvis kan udgøre et formalitetsspørgsmål.

41. Fra et rent formelt synspunkt, skal sagsøgeren materielt angive et minimum af forhold, på grundlag af hvilke det kan fastslås, hvilke foranstaltninger der anfægtes, og hvilke grunde der påberåbes til støtte herfor. Men dette formelle processuelle krav er i alt væsentligt kravet ifølge procesreglementets artikel 38, stk. 1, litra c), om en angivelse af søgsmålets genstand og en kort fremstilling af de søgsmålsgrunde, der påberåbes. Betingelser, der er mere videregående end de forskrifter, sagsøgeren skal opfylde, når det gælder stævningens indhold, er elementer i sagen, der henhører under behandlingen af sagens realitet.

42. Da stævningen i sag C-39/89 opfylder de formelle betingelser, der stilles i procesreglementet, skal sagsøgtes første afvisningspåstand forkastes.

43. b) Den anden afvisningsindsigelse vedrører *arten* af den anfægtede foranstaltning. Parlamentet har henvist til Domstolens dom i sagen Salerno mod Kommissionen og Rådet[9]. I denne dom fastslog Domstolen nemlig, at en parlamentsbeslutning ikke var bindende[10]. Konstateringen heraf kan imidlertid ikke rives løs af den sammenhæng, den hører hjemme i.

44. I nævnte sag gjorde sagsøgerne gældende, at der var sket en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, en forventning, der i nævnte sag hævdedes at være skabt ved en parlamentsbeslutning. Den omhandlede beslutning indeholdt Parlamentets udtalelse om et

9 — Dom af 11.7.1985, forenede sager 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 og 10/84, Salerno mod Kommissionen og Rådet, Sml. s. 2523.

10 — Nævnte dom, præmis 59.

forslag til forordning, som Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber havde forelagt Rådet. Sagsøgerne ønskede til støtte for deres synspunkter at påberåbe sig de formuleringer, Parlamentet havde benyttet, i forbindelse med en udtalelse om deres retsstilling.

45. Selv om Domstolen i sidstnævnte sag fastslog, at en parlamentsbeslutning ikke var bindende og ikke kunne give anledning til en berettiget forventning om, at institutionerne indretter sig efter den, vil der ikke hermed på nogen måde kunne foreligge et præjudikat for det tilfælde, som Domstolen i nærværende sag skal afgøre. I Salerno-sagen var beslutningen jo et led i den fællesskabsretlige retsfastsættelsesprocedure. Den formelt bindende afgørelse vedrørende indholdet af den retsakt, der skulle vedtages, skulle først træffes senere, når retsakten skulle vedtages af Rådet.

Den omtvistede beslutning kunne ikke som et led i høringsproceduren tillægges bindende virkning.

46. Jeg har gentagne gange nævnt, at en afgørelse med hensyn til, af hvilken art en foranstaltning er, ikke afhænger af aktens form, men derimod af dens indhold. Dette fremgår særlig tydeligt af Domstolens praksis, idet det i andre domme er blevet fastslået, at visse af Parlamentets beslutninger virkelig skaber bindende retsvirkninger [11] eller henholdsvis var absolut i stand til at skabe sådanne virkninger. Domstolen har i alle tilfælde ladet sin vurdering med hensyn til, om en af Parlamentet truffet beslutning havde retsaktskarakter, bero på indholdet af den konkret foreliggende beslutning. I det omfang det ikke er indlysende, at der foreligger en foranstaltning, der har retsaktskarakter [12], må der ved en undersøgelse af formalitetsspørgsmålet gennemføres en undersøgelse af beslutningens indhold [13].

47. Ifølge Prag-beslutningen »er [det] nødvendigt at foretage en større omorganisering af [Parlamentets] arbejde« med alt hvad deraf følger, for så vidt angår arbejdsstederne og personalet [14]. De foranstaltninger, der pånøder sig i den anledning, angives nærmere i beslutningens dispositive del. Heri siges det, at det er

»uomgængelig nødvendigt, at det personale, der er beskæftiget inden for nedenstående arbejdsområder, er placeret i Bruxelles:

— udvalg og delegationer

— informations- og pressetjeneste

— undersøgelser og forskning

samt

— andet personale, hvis hovedopgave er at yde de enkelte medlemmer direkte service, og

11 — Jf. dom i sag 230/81, i sag 108/83 og i de forenede sager 358/85 og 51/86, der er nævnt ovenfor i noterne 1 og 5.

12 — Dom i sag 108/83, præmis 23.

13 — Dom i sag 230/81, præmis 30; jf. endvidere dom i de forenede sager 358/85 og 51/86, præmis 15.

14 — Jf. beslutningens punkt 1.

— det personale, hvis kontrol- eller støttefunktioner kræver, at det befinder sig samme sted som ovennævnte personale« [15].

På grund af situationens påtrængende karakter [16] og nødvendigheden af at foretage de nævnte ændringer pålægges Parlamentets organer snarest

»at tage alle nødvendige skridt, herunder høring af personalet, til at gennemføre de i denne beslutning omhandlede foranstaltninger, navnlig ved leasing eller erhvervelse af nye bygninger og afslutning af leasing af bygninger, som der ikke længere er behov for« [17].

48. Heraf fremgår, at beslutningen på visse punkter er så præcis, at man må sige, at den har karakter af en retsakt. Beslutningen indeholder vel ikke præcise tal, men er ikke desto mindre efter sit indhold helt gennemførlig, således at den ikke kan frakendes retsaktskarakter, fordi den ikke har en tilstrækkelig klart afgrænset genstand. Navnlig har det mandat, der gives Parlamentets organer til at gennemføre præcise planer, virkninger, der i givet fald vil kunne antaste de retlige garantier, Storhertugdømmet Luxembourg har fået. Muligheden for at der således gøres indgreb i tredjemands retsstilling må være tilstrækkelig til, at det kan fastslås, at den pågældende foranstaltning er en anfægtelig foranstaltning.

15 — Beslutningens punkt 10.

16 — Beslutningens punkt 17.

17 — Beslutningens punkt 16.

II — *Realiteten*

1. De for hjemstedsspørgsmålet gældende kompetenceregler

49. Lovligheden af de anfægtede foranstaltninger må undersøges i sammenhæng med den retsstilling, som medlemsstaterne har skabt, og de afgrænsninger af denne retsstilling, der er tilkommet gennem Domstolens praksis. Den retlige udgangsposition har ikke i forhold til de tidligere sager om hjemstedsspørgsmålet undergået ændringer.

a) Udviklingen frem til 1981

50. I medfør af EKSF-Traktatens artikel 77, EØF-Traktatens artikel 216 samt Euratom-Traktatens artikel 189 er hjemstedet for Fællesskabets institutioner blevet fastlagt ved overenskomst mellem medlemsstaternes regeringer. I medfør af artikel 37 i traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De Europæiske Fællesskaber (fusionstraktaten) vedtog repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer en afgørelse om den foreløbige placering af visse af De Europæiske Fællesskabers institutioner og tjenester [18]. Denne afgørelse trådte i kraft samtidig med fusionstraktaten. I fusionstraktatens artikel 37 er det bestemt, at »de nødvendige bestemmelser for at løse visse problemer, som særlig vedrører Storhertugdømmet Luxembourg, og som er fremkommet ved oprettelsen af et fælles Råd og en fælles Kommission for De Europæiske Fællesskaber« vil blive vedtaget. I artikel 4 i gennemførelsesbeslutningen bestemmes: »Europa-Parlamentets Generalsekreta-

18 — Afgørelse 67/446/EØF og afgørelse 67/30/Euratom (JO L 152 af 13.7.1967, s. 18).

riat og dets tjenester er fortsat placeret i Luxembourg.«

51. I en besvarelse af 22. september 1977 af en skrivelse fra Parlamentets formand, der havde givet en redegørelse for de praktiske problemer, som Parlamentet stod over for i forbindelse med det direkte valg til Parlamentet og forøgelsen af antallet af parlamentsmedlemmer, meddelte Rådets formand, at der ikke ifølge medlemsstaternes regeringer var anledning til retligt eller faktisk at ændre den nugældende situation omkring Forsamlingens foreløbige arbejdssteder, nemlig Strasbourg samt Luxembourg, hvor Parlamentets Generalsekretariat og tjenester fortsat var placeret, medens Parlamentets udvalg normalt holdt deres møder i Bruxelles, hvor de rådede over det minimum af faciliteter, der skulle til for en gnidningsfri afvikling af sådanne møder.

52. Under møder i slutningen af 1980 og begyndelsen af 1981 i forbindelse med konferencen om hjemstedet for Fællesskabets institutioner nåede repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer til det resultat, at der stadig var meningsforskelle, og at den mest tilfredsstillende af flere ufuldkomne løsninger var at opretholde status quo, dvs. fastlæggelsen af et bestemt antal foreløbige arbejdssteder. Den 23. og den 24. marts 1981 besluttede medlemsstaternes stats- og regeringschefer under Det Europæiske Råds møde i Maastricht enstemmigt at »opretholde status quo, for så vidt angår de europæiske institutioners foreløbige arbejdssteder«. Konferencen om hjemstedet for Fællesskabernes institutioner sluttede den 30. juni 1981 og tog stats- og regeringschefernes beslutning til efterretning. Det blev her udtrykkeligt fastslået på ny, at fastlæggelsen af hjemstedet for Fællesskabets institutioner alene tilkommer medlemsstaternes regeringer, samt at medlemsstaternes regeringers beslutning på mødet i Maastricht blev truffet under udøvelse af denne kompetence og ikke præjudicerede fastlæggelsen af institutionernes hjemsted [19].

53. Medlemsstaternes regeringer har ikke siden truffet nogen beslutning vedrørende institutionernes hjemsted eller foreløbige arbejdssteder.

b) Dommen i sag 230/81

54. I 1981 vedtog Europa-Parlamentet så at holde sine plenarmøder i *Strasbourg* (og nu ikke længere også i Luxembourg), normalt at holde udvalgenes og de politiske gruppers møder i *Bruxelles* og at *behandle arbejdsområdet for Parlamentets sekretariat og tekniske tjeneste nærmere, så det kunne være i overensstemmelse med denne fordeling på arbejdssteder.* I anledning af denne vedtagelse anlagde den luxembourgske regering sag mod Parlamentet, med påstand om annullation af dettes beslutning. Parlamentet blev frifundet i denne sag.

55. Domstolen fastslog vedrørende kompetencen til at fastsætte institutionernes hjemsted og arbejdssteder, at det ifølge Traktaterne om Oprettelse af Fællesskaberne tilkommer medlemsstaternes regeringer at fastlægge institutionernes hjemsted. Den fremhævede samtidig, at medlemsstaterne har ikke alene ret, men også pligt til at udøve denne kompetence, og at medlemsstaternes regeringer »endnu ikke har opfyldt deres forpligtelse« hertil [20]. I dommen hedder det, at medlemsstaterne, når de under

19 — Jf. sammenfatningen af dette begivenhedsforløb i Domstolens ovenfor i note 1 nævnte dom (sag 230/81, Luxembourg mod Parlamentet).

20 — Jf. dom i sag 230/81, præmis 36.

udøvelsen af denne kompetence træffer foreløbige beslutninger, under iagttagelse af forpligtelsen til loyalt samarbejde i henhold til EØF-Traktatens artikel 5 skal respektere Parlamentets kompetence til at tilrettelægge sit eget arbejde internt og drage omsorg for, at sådanne beslutninger ikke griber forstyrrende ind i Parlamentets virksomhed.

56. Domstolen fastslog endvidere, at Parlamentet ifølge dets kompetence til selv at fastlægge forretningsordenen efter Traktaterne om Oprettelse af Fællesskaberne er beføjet til at træffe »de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en god og forskriftsmæssig arbejdsgang i Parlamentet« [21]. Imidlertid — hedder det i fortsættelsen i dommen — skal Parlamentet på sin side respektere medlemsstaternes regeringers kompetence til at fastlægge institutionernes hjemsted og de i sammenhæng hermed forudgående foreløbige vedtagelser. Den kompetence, Parlamentet har til at drøfte samtlige spørgsmål af interesse for Fællesskabet og til at opfordre regeringerne til at handle, berøres ikke heraf.

57. Domstolen nåede med hensyn til afgørelsen af, om Parlamentet savner kompetence til at vedtage en given beslutning, til det resultat, at der må foretages en undersøgelse af det retsstiftende indhold i en sådan beslutning i lyset af forpligtelsen til at respektere medlemsstaternes og Parlamentets respektive kompetenceområde.

58. Artikel 4 i afgørelsen af 8. april 1965 skulle ifølge Domstolen fortolkes således, at

»den ikke er til hinder for, at Parlamentet træffer en række foranstaltninger, som er nødvendige af hensyn til dets virksomhed.

21 — Dom i sag 230/81, præmis 38.

Det følger heraf, at så længe Parlamentet mangler et hjemsted eller et fast arbejdssted, må Parlamentet på de andre arbejdssteder end det, hvor sekretariatet er placeret, kunne opretholde den *infrastruktur* [22], *der er nødvendig* [22] for udførelsen af de opgaver, der ifølge Traktaterne er tildelt det« [23].

59. Det må imidlertid tilføjes, at overflytning af personale ikke kan overskride de nævnte begrænsninger,

»da enhver beslutning om helt eller delvis, retligt eller faktisk at overflytte Parlamentets Generalsekretariat eller tjenester er i strid med afgørelsen af 8. april 1965 og de garantier, som afgørelsen skulle sikre Storhertugdømmet Luxembourg...« [24].

60. Storhertugdømmet Luxembourg tabte den sag, hvori det havde nedlagt påstand om annullation af den beslutning, hvorved Zagari-rapporten blev godkendt.

c) Dommen i sag 108/83

61. Efter frifindelsesdommen i sag 230/81 [25] vedtog Parlamentet en anden beslutning.

22 — Min understregning.
23 — Præmis 53 og 54.
24 — Præmis 55.
25 — Dom i sag 230/81, nævnte sted, jf. note 1.

Heri var det bestemt, at der skulle ske en *varig fordeling* af Generalsekretariatets personale *på tjenestestederne Strasbourg og Bruxelles* og dette personales placering dér. Som følge heraf skulle Generalsekretariatet *ikke længere* være placeret i *Luxembourg*. Domstolen fastslog herom, at det lå uden for Parlamentets kompetence at træffe en så vidtgående beslutning, hvorfor den annullerede denne beslutning [26].

d) Dommen i de forenede sager 358/85 og 51/86 [27]

62. I 1985 vedtog Parlamentet en beslutning om at få opført en bygning med et lokale med pladser til mindst 600 personer, som kunne benyttes til den lejlighedsvise afholdelse af plenarmøder i Bruxelles. Den franske regering anfægtede under en sag ved Domstolen denne beslutning. I dommen i denne sag fastslog Domstolen, at medlemsstaternes regeringers vedtagelser ikke er til hinder for,

»at Parlamentet under udøvelse af dets kompetence til selv at fastlægge forretningsordenen vedtager *at holde plenarmøder uden for Strasbourg*, når beslutningen herom har karakter af en undtagelse *og derfor respekterer nævnte bys stilling som sædvanligt mødested* og i øvrigt er objektivt begrundet i hensynet til en god og forskriftsmæssig arbejdsgang i Parlamentet« [28].

63. På baggrund heraf frifandt Domstolen Parlamentet for den franske regerings påstand om annullation af den anfægtede beslutning.

e) Sammenfatning af Domstolens praksis

64. Domstolens praksis kan sammenfattes som følger:

— Medlemsstaterne har ret og pligt til at træffe afgørelse med henblik på at fastlægge fællesskabsinstitutionernes midlertidige og fremtidige placering. De har således ansvaret for på dette område at udfylde Traktaternes institutionelle regler for herved at sikre Fællesskabernes virksomhed. Det følger heraf, at medlemsstaterne ikke alene har ret, men også pligt til at udøve denne kompetence. Det står fast, at medlemsstaternes regeringer endnu ikke har opfyldt deres forpligtelse til at fastlægge institutionernes hjemsted i overensstemmelse med Traktaternes bestemmelser herom [29], og de har ikke engang truffet afgørelse om et enkelt foreløbigt arbejdssted for Parlamentet [30]. Undladelsen heraf har skabt hindringer for afviklingen af Parlamentets arbejde [31].

— Parlamentet er ifølge sin kompetence til selv at fastlægge sin forretningsorden efter Traktaternes bestemmelser herom beføjet til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en god og forskriftsmæssig arbejdsgang i Parlamentet. Parlamentet skal dog med sine vedtagelser i henhold til den i EØF-Traktatens artikel 5 omhandlede gensidige forpligtelse til loyalt samarbejde respektere medlemsstaternes regeringers kompetence til at fastlægge institutionernes hjemsted og de i sammenhæng hermed forudgående foreløbige vedtagelser [32].

26 — Dom i sag 108/83, nævnte sted, jf. note 1.

27 — Dom i de forenede sager 358/85 og 51/86, nævnte sted, jf. note 1.

28 — Præmis 36.

29 — Dom i sag 230/81, præmis 35 og 36.

30 — Dom i de forenede sager 358/85 og 51/86, præmis 34.

31 — Dom i de forenede sager 358/85 og 51/86, præmis 40.

32 — Dom i sag 230/81, præmis 37 og 38, og i de forenede sager 358/85 og 51/86, præmis 34 og 35.

Luxembourgs stilling som arbejdssted for Parlamentets Generalsekretariat kan ikke drages i tvivl [33].

65. Domstolen har på baggrund heraf anerkendt, at Parlamentet lovligt har kunnet vedtage at afholde særlige møder eller ekstra plenarmøder i Bruxelles i de uger, der for en stor dels vedkommende går med møder i udvalgene eller de politiske grupper, ligesom den har anerkendt, at beslutningen om, at der skulle ske en omlægning af Generalsekretariatets og de tekniske tjenesters arbejde af hensyn til de krav, som afviklingen af Parlamentets arbejde i Strasbourg og Bruxelles stiller, var lovlig.

66. Domstolen har derimod annulleret Parlamentets vedtagelse om at gennemføre en fordeling af sine tjenestegrene og sit personale på andre tjenestesteder end Luxembourg, nemlig Strasbourg og Bruxelles, med den begrundelse, at Luxembourg hermed vil ophøre med at være det sted, hvor Generalsekretariatet er placeret.

67. Heraf følger, at Domstolen anerkender, at Parlamentet har et vidt skøn ved afgørelsen af, hvilke foranstaltninger der må træffes for at sikre Parlamentets arbejde, men at det dog ikke er beføjet til at afvise et af regeringerne fastlagt arbejdssted [34].

68. Det er på baggrund heraf, at de anfægtede vedtagelser i Parlamentet må undersøges.

33 — Dom i sag 108/83, præmis 25, 28 og 31.

34 — Jf. Storhertugdømmet Luxembourgs indlæg i sag 108/83 (Sml. 1984, s. 1952).

69. Den luxembourgske regering har udtrykt ønske om, at der gås frem efter en anden undersøgelsesmetode. Efter denne metode vil Parlamentet uden for Luxembourg kun kunne opretholde de faciliteter, der er nødvendige for varetagelsen af de opgaver, der er betroet det. Den luxembourgske regering vil hermed tilkendegive, at enhver vedtagelse om hel eller delvis, retlig eller faktisk overførsel af Parlamentets Generalsekretariat eller dets tjenester, som ikke har karakter af en nødvendighed, udgør en overtrædelse af artikel 4 i afgørelsen af 8. april 1965 og af de forsikringer, som dengang blev givet Luxembourg.

70. Denne fortolkning kan støttes på ordlyden af dommen fra 1983. Den lader imidlertid hånt om den sammenhæng, der er mellem de domme, der blev afsagt dengang og senere. Domstolen har i sine domme anerkendt visse af Parlamentet trufne foranstaltninger, som var langt videregående end de foranstaltninger, der foreligger til pådømmelse i nærværende sag, og den reagerede først negativt, da Parlamentet agtede helt at opgive Luxembourg som hjemsted for Generalsekretariatet.

71. Domstolen har således indrømmet Parlamentet et meget frit skøn ved afgørelsen af, hvilke foranstaltninger der kan anses for nødvendige.

72. Dette må principielt også være udgangspunktet for analysen i de foreliggende sager.

2. Sag C-213/88

73. a) Parlamentets Præsidium tager i afgørelsen af 1. og 2. juni 1988 ad hoc-gruppen

om information's rapport til efterretning, udtrykker sin tilslutning til de i rapporten indeholdte generelle retningslinjer og pålægger generalsekretæren at træffe de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af de nævnte forslag. Præsidiet tilsluttede sig dermed rapportens indhold; jeg må derfor ved undersøgelsen af den anfægtede afgørelses lovlighed lægge de i denne rapport omtalte forhold til grund.

74. De i afsnit »V. Konklusioner« nævnte forslag skal gennemføres i praksis. Herefter er Det Centrale Pressekontor i Bruxelles en selvstændig tjeneste inden for Generaldirektorat III, og kontorets opgaver — der kan sammenlignes med de opgaver, der påhviler Talsmandens Kontor — beskrives nævnte sted. Det påtænkes at gennemføre følgende konkrete foranstaltning: »Den portugisiske afdeling inden for publikationsafsnittet (2A og 2C) overføres til Bruxelles med virkning fra den 1. januar 1989«. Desuden siges der deri, at det er hensigten at iværksætte en overførsel af andre sprogafdelinger. Endelig pålægges det generalsekretæren i forbindelse med de forslag, der jo også er blevet overtaget i denne form, at iværksætte en senere styrkelse af personalet i informationstjenesterne og at omstrukturere Publikationstjenesten.

75. Om der her er tale om *Det Centrale Pressekontors* første placering eller blot om en styrkelse af dette kontors allerede eksisterende faciliteter fremgår ikke klart af rapporten. Tager man rapportens afsnit V »Konklusioner« for sig uden at se på den sammenhæng, den indgår i, er der flere faktorer, der taler for det synspunkt, at pressekontoret oprettes. I afsnittet siges, at det skal være en »selvstændig tjeneste«, hvis opgaver blot beskrives. I øvrigt tales der om omstrukturering af Publikationstjenesten.

76. Tages rapporten derimod som en helhed, får man det indtryk, at Det Centrale Pressekontor allerede er blevet oprettet. I afsnit II.1 hedder det, at Det Centrale Pressekontor fortsat *skal holdes* klart adskilt fra Informationskontoret i Bruxelles, der varetager opgaverne i Belgien.

77. Parlamentet har under den skriftlige forhandling nævnt, at Det Centrale Pressekontor har eksisteret lige siden 1980, og der kan således kun være tale om en personalemæssig styrkelse af det.

78. Først må det fastholdes, at det tilkommer Parlamentet at fastlægge presseaktiviteternes metoder, midler og udstrækning. Der er ikke nogen særlig grund til her at overveje, om, og i bekræftende fald, i hvilken udstrækning Parlamentets opgaver er vokset. Selv om det lægges til grund, at den væsentlige styrkelse af publikationsopgaver kræver visse forklaringer, er de argumenter, Parlamentet har fremført, i stand til at begrunde styrkelsen af presseaktiviteterne.

79. Udvidelsen af den materielle kompetence kan medføre, at det bliver nødvendigt at føre en mere intensiv informationspolitik. Faktisk kræver den større mængde spørgsmål, som Parlamentet skal tage stilling til, samt forøgelsen af de konkrete muligheder for Parlamentet for at øve indflydelse under retsfastsættelsesproceduren (f.eks. samarbejdsproceduren) i og for sig for at sikre informationens fuldstændighed, en øget produktion af oplysninger.

80. Den af Parlamentet omtalte nødvendighed af at redegøre for Parlamentets rolle og virksomhed og opretholde kontakten til vælgerne er et yderligere argument. For Parlamentet, der er valgt ved almindelige direkte valg, er en tilstrækkelig information til offentligheden virkelig en bydende nødvendighed.

81. Der er således god mening i, at Parlamentet benytter et kommunikationsapparat for at sikre, at retsfastsættelsesproceduren bliver i høj grad gennemsigtig, og at borgerne får information.

82. Parlamentet kan ikke lastes for den opfattelse, at en styrkelse af dets pressetjeneste i Bruxelles er nødvendig for udførelsen af dets opgaver eller for den begrundelse, det giver for denne foranstaltning, nemlig dels at det er i Bruxelles, at en væsentlig del af dets virksomhed foregår, nemlig udvalgenes og de politiske gruppers virksomhed, som optager tre af de fire mødeuger, og dels at de fleste journalister, der beskæftiger sig med den europæiske politik, er akkrediteret dér.

83. I denne sammenhæng har det ikke engang afgørende betydning at få afgjort, om Det Centrale Pressekontor allerede eksisterer og blot udstyres med et større personale, eller om der er tale om en første etablering af det ved anvendelsen af denne samme mængde personale. Pressekontoret har ikke tidligere eksisteret i Luxembourg i den planlagte form og med de opgaver, som er blevet fastlagt i ad hoc-gruppen om information, og det kan derfor ikke antages, at der her er tale om overførsel af en tjeneste. Det Centrale Pressekontors opgaver efter definitionen heraf i rapporten udmærker sig ved at være stærkt geografisk knyttet til de politiske aktiviteter, der foregår i Bruxelles:

— Det er kun på stedet, at man på bedst mulig måde kan opretholde kontakten til den i Bruxelles akkrediterede europæiske presse.

— Redaktion og udsendelse af den daglige information om arbejdet i udvalgene og de parlamentariske delegationer kan hurtigst og sikrest ske direkte på det sted, hvor virksomheden foregår, dvs. Bruxelles.

— For så vidt angår varetagelsen af »aktualitetstjenesten« — herunder et udvalg af pressebureautelegrammer, en kortfattet oversigt af pressemeddelelser fra medlemsstaterne og en samling af presseudklip, der tilgår et begrænset antal personer — og det kommende edb-net, Epistel, er den lokale tilknytning ikke absolut nødvendig, men dog af betydning, idet adressaterne har hjemsted i Bruxelles. Tildelingen af sådanne opgaver, der føjer sig til virksomhed, der i øvrigt har tilknytning til placeringsstedet, kan ikke medføre, at placeringen af Det Centrale Pressekontor bliver ulovlig.

— Samarbejdet med de politiske gruppers informationstjenester må, i den udstrækning disse tjenesters virksomhed foregår i Bruxelles, blive påvirket af geografiske forhold.

— Det femte punkt vedrørende de opgaver, der pålægges Det Centrale Pressekontor, omhandler de opgaver, der består i »en organisering af kontor- og arbejdsforhold for de journalister, der er akkrediteret ved institutionens forskellige arbejdssteder, og administrerer presselokalerne i Bruxelles og Strasbourg«. Bruxelles er bestemt det mest passende sted, dog er det måske ikke det eneste mulige sted. Parlamentet har ikke overskredet sine beføjelser ved at tildele denne opgave.

84. Vurderingen af, om det har været lovligt at placere eller styrke Det Centrale Pressekontor i Bruxelles, afhænger ganske særlig af, hvilke opgaver der er tildelt det. Efter den beskrivelse af disse opgaver, der findes i ad hoc-gruppen om information's rapport, kan disse opgaver ikke give anledning til varige indvendinger.

85. Anderledes forholder det sig, som oplyst under sagen, med rapporteringerne fra de plenarmøder, som holdes i Strasbourg. I det omfang disse ikke gennemføres på stedet, ses det ikke, hvorfor de bedre kan ske i Bruxelles end i Luxembourg. Ser vi på udarbejdelsen af almindeligt informationsmateriale til brug for den brede offentlighed, bliver det endnu klarere, at det bestemt ikke er i betragtning af samtlige de Det Centrale Pressekontor betroede opgaver, at dette skal placeres i Bruxelles. Det ses ikke, hvorfor det skulle være nødvendigt at lade arbejdet hermed foregå i Bruxelles.

86. På den anden side er det mere hensigtsmæssigt at samle alle disse former for virksomhed på ét sted end at fordele dem på flere steder. Domstolen har udtrykkeligt udtalt sin misbilligelse af, at medlemsstaterne endnu ikke engang havde fastsat et enkelt arbejdssted for *Parlamentet*. Parlamentet har derfor haft kompetence til at samle en tjenestegren, nemlig Det Centrale Pressekontor, i Bruxelles.

87. Det er på baggrund af den ovenfor omtalte retspraksis, at overførslen fra Luxembourg til Bruxelles af *den portugisiske sprogafdeling* under Generaldirektoratet for Udgivelse og Distribution må undersøges. Den sagsøgende regering mener, at der hermed ulovligt sker overførsel af en administrativ enhed. Parlamentet har imødegået dette under henvisning til nødvendigheden af at styrke Det Centrale Pressekontor i Bruxelles samt til den omstændighed, at de fire omhandlede tjenestemænd var villige til at tage til Bruxelles. Det drejede sig altså i første række om den nødvendige overførsel af visse tjenestemænd og kun som følge heraf om overførsel af den tjenestegren, disse tjenestemænd tilhørte.

88. Jeg skal foreslå Domstolen at anerkende Parlamentets redegørelse og at undlade kritik af overførslen af disse fire tjenestemænd. Ved enhver anden fortolkning ville Domstolen komme til at sætte sit skøn i stedet for den kompetente myndigheds.

89. Som tidligere nævnt i forbindelse med redegørelsen for de opgaver, der er tildelt Pressekontoret ifølge ad hoc-gruppen om information, kan den omstændighed, at dette pressekontor tildeles denne eller hin opgave, der lige så vel kan udføres på andre steder, idet der nærmest bliver tale om en kompetence med hensyn til underordnede spørgsmål, ikke medføre, at samlingen af en tjenestegren i Bruxelles anses for retsstridig.

For afgørelsen herom henhører under området for det skøn, som Parlamentet har.

90. Den sagsøgende regerings indvendinger mod, at der sker overførsel af ansatte i Udgivelses- og Distributionsafdelingen, hvorved der henvises til, at Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer er placeret i Luxembourg, har Parlamentet tilbagevist på overbevisende måde, idet det har anført, at der har været tale om den interne tjeneste i Sekretariatet for Udgivelse og Distribution af Dokumenter, der skal tilgå de politiske grupper og udvalgene, eller som disse grupper og udvalg har udarbejdet. Det kan ikke nægtes, at en sådan tjenestegren er nødvendig dér, hvor udvalgene og de politiske grupper holder deres møder, dvs. i Bruxelles.

91. Endvidere kan disse afgørelser ikke rokke ved Luxembourgs stilling som Generalsekretariatets arbejdssted og derfor ej heller udgøre en tilsidesættelse af de forsikringer, som blev givet Luxembourg i 1965. En sammenligning af antallet af ansatte ved Generalsekretariatet i Luxembourg dengang og i dag taler her sit tydelige sprog [35].

92. Dernæst må omtales den sagsøgende regerings argumentation, hvorefter der til skade for Luxembourg er sket en ændring i forholdet mellem antallet af tjenestemænd, der har tjenestested i Luxembourg, og tjenestemænd, der har tjenestested i Bruxelles. Talmæssigt er der tale om en klar udvikling, og denne udvikling er uundgåelig, for i modsætning til Strasbourg og Bruxelles har Luxembourg ingen parlamentsfunktioner, men er hjemsted for Parlamentets Generalsekretariat, hvis rolle på sin side udelukkende består i at understøtte de parlamentariske aktiviteter, der foregår uden for Luxembourg, og for trefjerdedels vedkommende i Bruxelles. Disse aktiviteter forudsætter, at tjenestemænd, det være sig fra en hvilken som helst tjenestegren, er til stede i Bruxelles for at arbejde direkte i parlamentsmedlemmernes tjeneste. Hertil må føjes de tjenestemænd, der er nødvendige for at føre kontrol med eller støtte disse tjenestemænd. Personlig kontakt kan her ikke erstattes med moderne kommunikationsmidler. Disse tjenestemænds nødvendige tilstedeværelse i Bruxelles, som begrundes objektivt, påvirker uundgåeligt forholdet mellem antallet af ansatte, der gør tjeneste i henholdsvis Bruxelles og Luxembourg.

93. På den anden side var den 31. juli 1990 2 360 tjenestemænd og ansatte tjenestegørende i Luxembourg mod 420 i 1965, hvor afgørelsen om, at Parlamentets Generalsekretariat skulle forblive i Luxembourg, blev vedtaget. Dette antal er efter 1988 faldet fra 2 428 til de førnævnte 2 360. Det kan imidlertid ikke antages, at Luxembourg afskaffes som hjemsted for Parlamentets Generalsekretariat, hvad man kunne befrygte i forbindelse med den retssag, som Storhertugdømmet Luxembourg i sin tid anlagde mod Parlamentet, og hvor det fik medhold i sine påstande [36].

94. b) For så vidt angår afgørelsen af 15. juni 1988, hvori Præsidiet går ind for *to bygningsprojekter i Bruxelles*, må det undersøges, om Parlamentet med den har overskredet sin kompetence og antastet Storhertugdømmet Luxembourgs rettigheder. I for-

35 — 1965: 398 uden medregning af personalet i de politiske grupper og 420 med medregning af dette personale.
1990: 2 297 uden medregning af personalet i de politiske grupper og 2 360 med medregning af dette personale.
Det er unødvendigt at tage stilling til, om dette personale skal anses for personale ved Parlamentets Generalsekretariat, idet spørgsmålet herom ikke er omtvistet.

36 — Dom i sag 108/83, præmis 61 [jf. ovenfor under II 1 b)].

bindelse med notatet om udsigterne på mellemlang sigt for Europa-Parlamentets aktiviteter på de tre sædvanlige arbejdssteder, som den anfægtede afgørelse fra Præsidiet indeholder, har dette godkendt et notat af 6. juni 1988 fra generalsekretæren om det samme spørgsmål og har dermed tilsluttet sig indholdet af sidstnævnte notat. Jeg kan derfor, for så vidt angår fremstillingen af formålet med den anfægtede afgørelse, henvise til indholdet af notatet af 6. juni.

95. Generalsekretæren anfører i sit notat, at følgende lokaler er nødvendige for at dække behovene:

— Ca. 300/350 nye kontorer.

— To eller tre mødelokaler med i al fald 200-250 pladser i hver, der gør det muligt at afholde de store politiske gruppers møder og i givet fald på fælles møder afvikle forhandlingerne i flere parlamentsudvalg.

— De lokaler, der er nødvendige til trykning og distribution.

96. Da det dengang var et problem fortsat at optage 130 kontorer i en bygning, der blev brugt af Parlamentet, måtte man prøve at finde en anden løsning.

97. Generalsekretæren fastslår i sit notat, at de to bygningsprojekter, hvis gennemførelse Præsidiet har godkendt, gør det muligt at dække de lokalebehov, der er blevet redegjort for. Projektet »Parc Leopold Investment« vil gøre det muligt at få plads til mødesalene og ca. 100-150 kontorer. Projektet »Groupement COB-Société générale« vil på sin side kunne give lokaler til de tekniske tjenester og ca. 200 ekstra kontorer.

98. Såvel generalsekretærens notat som notatet fra Præsidiet konstaterer, at Parlamentets målsætning går ud på at få stillet et tilstrækkeligt antal kontorer til rådighed for parlamentarikerne, Generalsekretariatet og de politiske grupper.

99. Fratrækker man i de 300-350 kontorer, der skal skaffes til veje ved de to bygningsprojekter, de 130 kontorer, der skal rømmes, får man et antal kontorer på ca. 200, der udgør den effektive forhøjelse af kontorantallet. Ønsket om at kunne stille et tilstrækkeligt antal kontorer til rådighed for såvel parlamentarikerne som de politiske grupper kan ikke kritiseres.

100. Parlamentet har anført, at alene den socialistiske gruppe består af 170 medlemmer. Det er derfor ingen overdrivelse på baggrund af dette forhold at stille krav om mødelokaler med mellem 200 og 250 pladser.

101. Efter min mening er drøftelsen mellem parterne vedrørende møderne i et »stort udvalg« temmelig uvedkommende i den foreliggende sag. Den vil kunne være et resultat af Parlamentets egen omtale af et »stort udvalg« både i Præsidiets anfægtede afgørelse af 15. juni 1988 og i generalsekretærens notat af 6. juni 1988. Faktisk henhører spørgsmålet, om Parlamentet i forretningsordenen

regner med muligheden af fælles møder for flere udvalg og adgangen til at råde over de i den forbindelse nødvendige mødefaciliteter, under Parlamentets beføjelse til at tilrettelægge sit arbejde internt.

102. Henvisningen til artikel 37 i Parlamentets forretningsorden har kun begrænset betydning i drøftelserne vedrørende nødvendigheden af større mødelokaler. Parlamentet kan på plenarmøderne under henvisning til forretningsordenens artikel 37 undlade at beskæftige sig med visse spørgsmål, med hensyn til hvilke beføjelsen til at forhandle og træffe afgørelse overdrages til »et kompetent udvalg«, og resultaterne af dette udvalgs arbejde bliver afgørelser truffet af Parlamentet, idet de blot bliver vedtaget på plenarmødet. I de tilfælde, hvor denne procedure benyttes, har offentligheden i overensstemmelse med artikel 37, stk. 4, adgang. Adgang for offentligheden forudsætter imidlertid, at der er ledige pladser hertil og i givet fald også til repræsentanter for medierne.

103. Det må afgøres, i hvilket omfang Generalsekretariatet skal have anvist lokaler, men en afgørelse på dette punkt er ikke mulig på grundlag af det fremlagte talmateriale. Generalsekretariatet er til forskel fra parlamentarikernes virksomhed i forbindelse med møderne i de politiske grupper og udvalgsmøderne, der helt retmæssigt afholdes i Bruxelles[37], fortsat placeret i Luxembourg. Tildelingen af et stort antal ekstra kontorer vil kunne tages som et indicium for den påtænkte overførsel af personale. Det antal ekstra kontorer, der skal anvendes af Generalsekretariatet, er det imidlertid umuligt at fastslå. Den blotte mulighed for, at et større antal kontorer vil blive taget i anvendelse, gør det ikke muligt principielt at drage retmæssigheden af afgørelserne på bygningsområdet i tvivl, og det så meget mindre som en eventuel personaleoverførsel materielt må være i overensstemmelse med de anførte begrænsninger.

104. Alt i alt kan det ikke antages, at Parlamentet med afgørelsen af 15. juni 1988 vedrørende bygningspolitikken har overskredet sin kompetence.

3. Sag C-39/89

105. Punkt 7 i beslutningen, der er det første punkt, som den luxembourgske regering hævder er ulovligt, har følgende ordlyd:

»beslutter følgelig *at skabe mere tilfredsstillende vilkår for udførelsen af dette arbejde* i overensstemmelse med dets forpligtelser i henhold til fællesskabsretten og med *de indlysende rettigheder*, som et parlament, der er valgt ved almindelige, direkte valg, har«.

106. Denne ordlyd minder rigtignok om en »beslutning«, men som bekendt skal det ikke på grundlag af ordlyden, men derimod på grundlag af indholdet af en parlamentsbeslutning afgøres, om denne beslutning virkelig udgør en anfægtelig vedtagelse. Beslutningen er i det foreliggende tilfælde gået ud på at skabe bedre forudsætninger for Parlamentets arbejde. Punkt 7 indeholder intet om, hvilken slags dispositioner der skal træffes. Dette punkt indeholder derfor ingen afgørelse.

37 — Jf. dom i de forenede sager 358/85 og 51/86, nævnte sted.

107. I punkt 9 i beslutningen bestemmes, at Parlamentet

»pålægger sit Præsidium så hurtigt som muligt, ... at træffe foranstaltninger, som kan gøre alt det personale og hele den infrastruktur disponibel for Parlamentet, der kræves, for at det kan udføre sine opgaver rationelt og effektivt på de steder, hvor plenarmøderne og andre parlamentariske møder afholdes«.

108. Denne formulering, hvorefter Parlamentet »pålægger« Præsidiet at træffe foranstaltninger, kan forstås som en endelig instruks til det bemyndigede organ om at gennemføre den effektive styrkelse af personale og materielle hjælpemidler i Strasbourg og Bruxelles. De anvendte ord er imidlertid i og for sig for upræcise til at tjene som retsgrundlag for konkrete gennemførelsesforanstaltninger. Det tilkendegivne ønske om effektivt og hensigtsmæssigt at udføre opgaverne udgør en generel målsætning, som på ingen måde kan være afgørende for de midler, der skal bringes i anvendelse for at nå denne målsætning. Heraf følger, at beslutningens punkt 9 alene ikke kan give anledning til bindende retsvirkninger.

109. Anderledes forholder det sig med punkt 10 i beslutningen. Parlamentet anfører der, at det »anser«

»det med henblik på dets gode funktion navnlig for uomgængelig nødvendigt, at det personale, der er beskæftiget inden for nedenstående arbejdsområder, er placeret i Bruxelles:

— udvalg og delegationer

— informations- og pressetjeneste

— undersøgelser og forskning

samt

— andet personale, hvis hovedopgave er at yde de enkelte medlemmer direkte service, og

— det personale, hvis kontrol eller støttefunktioner kræver, at det befinder sig samme sted som ovennævnte personale«.

110. Den omstændighed, at Parlamentet »anser«, kan give indtryk af, at der er tale om at give udtryk for en opfattelse, der er uden enhver bindende karakter. Imidlertid er de personaleoverførsler, der foreslås, så præcise, at de straks kan iværksættes. Punkt 17 i beslutningen fremhæver, at der overvejes øjeblikkelige, konkrete ændringer. Deri »understreger« Parlamentet nemlig

»situationens påtrængende karakter og nødvendigheden af at foretage de i punkt 9, 10 og 11 anførte ændringer, så snart de nødvendige faciliteter forefindes«.

111. Desuden pålægger Parlamentet i beslutningens punkt 16 direkte sine organer at tage alle nødvendige skridt til at gennemføre de påtænkte ændringer både for så vidt angår lokaler som de nødvendige skridt inden for personaleadministrationen.

112. Da det derfor må antages, at beslutningens punkt 10 har retsvirkninger, må det undersøges, om afgørelserne henhører under Parlamentets kompetence, eller om de går videre og dermed udgør en tilsidesættelse af de garantier, der er givet den luxembourgske stat.

113. For så vidt angår det personale, der varetager opgaver i forbindelse med udvalgenes og delegationernes arbejde, må udgangspunktet være, at udvalgenes og de politiske gruppers arbejde foregår i Bruxelles på juridisk ulastelige vilkår. Denne grundlæggende fordeling af Parlamentets arbejde på tre arbejdssteder blev sidst anerkendt af Domstolen i dommen i de forenede sager 358/85 og 51/86. Når udvalgenes og delegationernes møder i Bruxelles ikke på nogen måde kan kritiseres, må den naturlige følge heraf være, at det for afholdelsen af de pågældende møder nødvendige personale er til stede.

114. For så vidt angår det personale, der varetager informations- og PR-arbejde, kan jeg henvise til bemærkningerne under behandlingen af sag C-213/88 [38] vedrørende Parlamentets presseaktiviteter.

115. For så vidt angår komplekset »undersøgelser og forskning«, må det bestemt anerkendes, at det har stor betydning for udvalgenes arbejde, der under ét udgør en betydelig del af det parlamentariske arbejde, at der disponeres over nødvendigt bibliografisk materiale og videnskabeligt personale. Man kan forstå Parlamentets synspunkt, når det gør gældende, at man i Bruxelles må være sikker på at kunne have biblioteket til rådighed. At der til enhver tid haves adgang til de værker, der interesserer, er en af de naturligste opgaver for et bibliotek, hvor værker kan benyttes til eftersyn.

116. Den luxembourgske regerings indvending om, at anvendelsen af moderne edb-teknik vil overflødiggøre en sådan overførsel, kan ikke helt overbevise her. Telekommunikationsteknik kan f.eks. anvendes, når man vil overføre omfangsrige dokumenter til mikrofilm eller sende visse dokumenter fra et sted til et andet ved telefax. Derimod kan intet erstatte adgangen til bogværker om bestemte spørgsmål.

117. Også overførslen af afdelingen »Undersøgelser og Forskning« er objektivt velbegrundet. De opgaver, denne afdeling skal løse, må omfatte såvel biblioteket som den personlige kontakt til de personer, som den udfører sine opgaver for, dvs. Parlamentets medlemmer, såfremt der opnås sikkerhed for, at det arbejde, der udføres, også er nyttigt for disse.

118. Sammenfattende kan det anføres, at overførslen af det nævnte personale ikke i det væsentlige falder uden for området for Parlamentets beføjelser til at tilrettelægge sit arbejde internt. Det må rigtignok påses, at overførslerne ikke får et sådant omfang, at der rokkes ved Luxembourgs stilling som Parlamentets arbejdssted. I så fald vil den af

38 — Jf. ovenfor i afsnit 75-89.

Domstolen i dommen i sag 108/83 fastsatte grænse blive nået.

119. Beslutningens punkt 10 gælder ud over de allerede nævnte personalegrupper det personale, der først og fremmest direkte skal stå til tjeneste for visse medlemmer af Parlamentet. Formuleringen er ganske vist meget generel, men det er ordet »direkte«, der skal betones. Derved kan man afgrænse den personkreds, som vil kunne være omfattet af opregningen. Efter denne snævre forståelse berøres medarbejdere hos de parlamentsmedlemmer, hvis metoder og måder at samarbejde med disse på er præget af personlig samtale og direkte instrukser. Forstået på den måde giver den omstændighed, at dette personale er tilgængeligt på de forskellige steder, hvor plenarmøderne holdes, herunder altså også Bruxelles, efter min mening ikke anledning til betænkeligheder.

120. Den sidste i beslutningens punkt 10 omhandlede personkreds er »det personale, hvis kontrol- eller støttefunktioner kræver, at det befinder sig samme sted som ovennævnte personale«. Også her er der tale om en meget almindelig holdt formulering. Den kan forstås som en bibestemmelse i forhold til bestemmelserne om de tidligere nævnte objektivt afgrænsede personalegrupper. Såfremt man ser på støttefunktionen, kan denne også antage en residualkarakter, idet det er i dette omfang, kredsen af de allerede fastlagte persongrupper bliver udvidet. Efter min mening er det ordet »kræver«, der må fremhæves. Dette ord indebærer, at det er nødvendigt at foretage et valg mellem de personer, der tilhører det berørte personale. Efter denne snævre forståelse af dette sidste led får det en selvstændig snæver betydning, som således ikke giver anledning til problemer.

121. I øvrigt må der gøres følgende bemærkninger. Punkt 10 angiver ikke, hvilke foranstaltninger der skal træffes. Herefter er det Parlamentets organer, dets formand, dets generalsekretær, dets Præsidium, dets udvidede Præsidium og dets kvæstorer, der har til opgave at træffe passende gennemførelsesforanstaltninger.

122. De af beslutningen skabte retsvirkninger opstår i realiteten som følge af det direkte mandat, der er givet vedrørende klart og objektivt afgrænsede projekter. Gennemførelsen af dem skal omvendt ske ved Parlamentets organer i overensstemmelse med den interne kompetencefordeling i Parlamentet. I så henseende må det principielt, indtil andet bevises, fastslås, at Parlamentets organer i overensstemmelse med regeringernes afgørelse fra 1965 og Domstolens domme ikke må anfægte Luxembourgs stilling som Parlamentets sekretariats arbejdssted.

123. Den luxembourgske regering har endelig særligt betonet beslutningens punkt 16 og 17, som den har krævet prøvet af Domstolen. Rækkevidden af punkt 16 og 17 kan som tidligere anført i forbindelse med gennemgangen af de øvrige punkter kun forstås i forbindelse med rækkevidden af de andre punkter i beslutningen. Den luxembourgske

regering har udtrykkeligt erklæret, at bygningsprojekterne kun udgjorde en biting i forhold til afgørelserne om administrationen vedrørende personale, og at den ønskede, at samtlige spørgsmål derfor kun blev undersøgt på baggrund af spørgsmålene vedrørende administrationen af personalet.

124. Der kan derfor ikke rejses indsigelser mod bygningsprojekterne i det omfang, der gennem dem konkret skal skabes forhold, der gør det muligt at overføre personale i det anførte omfang, eller i det omfang, de er nødvendige for afholdelsen af plenarmøder, der var genstand for Domstolens afgørelser i de forenede sager 358/85 og 51/86.

125. Vedrørende afgørelsen om sagens omkostninger bemærkes, at den luxembourgske regering ikke har nedlagt nogen påstand på dette punkt. Europa-Parlamentet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

126. Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Også Domstolens afgørelse i de to senest afsagte domme vedrørende disse spørgsmål gik ud herpå [39].

C — Forslag til afgørelse

127. På baggrund af den foregående gennemgang foreslår jeg Domstolen:

1) at frifinde sagsøgte

2) at dømme sagsøgeren til at betale sagens omkostninger.

39 — Dom i sag 108/83 og i de forenede sager 358/85 og 51/86; jf. modsætningsvis dom i sag 230/81.