CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 25 april 1991 *

Inhoud

A — De feiten I-5666

I — Zaak C-213/88 ..... I-5666

II — Zaak C-39/89 ..... I-5667

B — Juridische beoordeling I-5670

I — De ontvankelijkheid van de twee beroepen van het Groothertigdom Luxemburg I-5670

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

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

II — De zaak ten gronde I-5675

1. De regeling van de bevoegdheid ten aanzien van het vraagstuk van de zetel I-5675

a) De ontwikkeling tot 1981 ..... I-5675

b) Zaak 230/81 ..... I-5676

c) Zaak 108/83 ..... I-5677

d) Gevoegde zaken 358/85 en 51/86 ..... I-5678

e) Samenvatting van de rechtspraak I-5678

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

a) Het besluit van 1 en 2 juni 1988 ..... I-5679

— Het Centraal persbureau I-5680

* Oorspronkelijke taal: Duits.

— De Portugese taalsector I-5682

b) Het besluit van 15 juni 1988 ..... I-5683

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

C — Conclusie I-5689

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — De feiten

1. In de thans te beslissen gevoegde zaken gaat het opnieuw om vragen ter beoordeling van maatregelen van het Europees Parlement die liggen op het grensgebied van de interne-organisatiebevoegdheid enerzijds, en principiële beslissingen met praktische gevolgen die vooruitlopen op de vraag van de zetel van deze instelling anderzijds. De problemen betreffende de zetel en de vestigingsplaatsen van het Europees Parlement zijn al vaker aanleiding geweest tot procedures voor dit Hof. [1]

I — *Zaak C-213/88*

2. In zaak C-213/88 stelt de Luxemburgse regering beroep tot nietigverklaring in op de grondslag van de artikelen 31 en 38 EGKS-Verdrag, artikel 173 EEG-Verdrag en artikel 146 EGA-Verdrag.

3. De Luxemburgse regering bestrijdt besluiten van het Bureau van het Europees Parlement van 1 en 2 juni 1988 en van 15 juni 1988. Volgens de opmerkingen van het Europees Parlement worden dergelijke besluiten pas door goedkeuring van de notulen in de volgende vergadering verbindend. De hier in geding zijnde besluiten zijn in de vergaderingen van het Bureau van 15 juni en 6 juli 1988 aangenomen.

4. De bestreden besluiten hebben in hoofdzaak de volgende inhoud:

5. a) In het besluit van 1 en 2 juni 1988 hecht het Bureau zijn goedkeuring aan een rapport van de ad hoc werkgroep Voorlichting, waarin maatregelen ter uitbreiding van de voorlichtingsactiviteiten in Brussel zijn uitgewerkt, en verzoekt het de secretaris-generaal ervoor te zorgen dat de bewuste voorstellen worden uitgevoerd.

6. De Luxemburgse regering neemt met name aanstoot aan de *vestiging van het Centraal persbureau te Brussel* als een van het

1 — Zie het arrest van 10 februari 1983 (zaak 230/81, Luxemburg/Parlement, Jurispr. 1983, blz. 255); zie ook de arresten van 10 april 1984 (zaak 108/83, Luxemburg/Parlement, Jurispr. 1984, blz. 1945) en 22 september 1988 (gevoegde zaken 358/85 en 51/86, Frankrijk/Parlement, Jurispr. 1988, blz. 4821).

Voorlichtingsbureau voor België gescheiden autonome dienst van directoraat-generaal III. Voorts maakt zij bezwaar tegen de uitbreiding van de voorlichtingsactiviteiten te Brussel, die tot uitdrukking komt in de *overbrenging van taalsectoren* van de afdeling Publikaties.

7. Destijds was de Engelse sector reeds overgebracht, zodat deze maatregel niet deel uitmaakt van het bestreden besluit. In het rapport werd echter concreet voorgesteld, de Portugese sector op 1 januari 1989 over te brengen. Deze overbrenging wordt rechtstreeks bestreden. Voorts werd kenbaar gemaakt, dat in de toekomst verdere taalsectoren van die afdeling naar Brussel zouden worden overgebracht, waartegen de Luxemburgse regering ook bezwaar maakt.

8. b) In het besluit van 15 juni 1988 kiest het Bureau voor concrete *onroerend-goedprojecten in Brussel.* Het bureau „besluit, ten aanzien van Brussel, met algemene stemmen te kiezen voor het ‚Park Leopold Investment'-project (...) en, met twaalf stemmen voor bij één onthouding, voor het ‚Groupement COB — Société générale'-project (...)". Tevens machtigt het Bureau de secretaris-generaal om alle nodige stappen te ondernemen.

9. De Luxemburgse regering is van mening dat de bestreden besluiten niet binnen de door de door de arresten van het Hof getrokken grenzen blijven. Het Europees Parlement is niet bevoegd, een beslissing te nemen over de vraag van de zetel. De bestreden maatregelen zouden echter tot gevolg hebben dat geleidelijk hele diensten van het Parlement naar Brussel worden overgebracht. Daardoor zou geleidelijk een situatie worden geschapen die niet te rijmen is met de juridische context, zoals deze door de Lid-Staten is vastgelegd en door het Hof van Justitie is geconcretiseerd.

II — *Zaak C-39/89*

10. Met het beroep tot nietigverklaring in zaak C-39/89 wordt opgekomen tegen een resolutie van het Europees Parlement van 18 januari 1989. De resolutie gaat terug op een rapport van de politieke commissie. De bestreden resolutie wordt naar de rapporteur Derek Prag in het kort de „resolutie Prag" genoemd.

11. De Luxemburgse regering vecht de resolutie als geheel aan, maar in het bijzonder de punten 7, 9, 10, 16 en 17 ervan. De resolutie is een gedetailleerde stellingname met betrekking tot de zetel van de instellingen en de voornaamste plaats waar het Europese Parlement zijn werkzaamheden verricht. De door de Luxemburgse regering in hoofdzaak bestreden punten kunnen worden beschouwd als de praktische consequentie van de door het Parlement als onbevredigend beschouwde arbeidssituatie. De in het bijzonder geaccentueerde passages van deze resolutie luiden als volgt:

„7. besluit derhalve een meer bevredigende regeling voor de uitvoering van zijn werkzaamheden te treffen overeenkomstig de hem in de Verdragen toegewezen taak en de vanzelfsprekende rechten van een rechtstreeks met algemeen kiesrecht gekozen Parlement;

9. verzoekt zijn Bureau zo spoedig mogelijk regelingen te treffen, opdat het Parlement in

de plaatsen waar zijn plenaire en andere parlementaire vergaderingen worden gehouden, de beschikking heeft over al het personeel en de gehele infrastructuur die nodig is om zijn werk efficiënt en effectief ten uitvoer te leggen, een en ander met inachtneming van de in paragrafen 2 en 3 uiteengezette overwegingen;

10. acht het met name absoluut noodzakelijk voor een goed functioneren dat het Parlement in Brussel beschikt over personeel dat werkzaam is op de volgende terreinen:

— commissies en delegaties,

— voorlichting en public relations,

— studiedienst,

evenals

— overig personeel dat in de eerste plaats rechtstreeks diensten verleent aan individuele leden, en

— personeel dat uit hoofde van zijn leidinggevende of assisterende functie op dezelfde plaats als bovengenoemden moet zijn;

16. verzoekt zijn Voorzitter, secretaris-generaal, Bureau, Bureau in uitgebreide samenstelling en quaestoren om op korte termijn alle passende maatregelen te nemen, met inbegrip van overleg met het personeel, om een en ander als hierboven genoemd ten uitvoer te leggen, met name door het huren of aankopen van nieuwe gebouwen en het opzeggen van de huur van gebouwen wanneer deze niet langer nodig zijn;

17. benadrukt hoe nijpend de situatie is en dat het hoofdzakelijk is de in paragrafen 9, 10 en 11 genoemde veranderingen door te voeren, zodra faciliteiten beschikbaar zijn".

12. De Luxemburgse regering ziet in de aanneming van de resolutie Prag een bevestiging van haar beoordelingen die tot het beroep in zaak C-213/88 hebben geleid. De beoogde, geleidelijke verplaatsing van de in Luxemburg gevestigde diensten naar Brussel zou nu uitdrukkelijk zijn bekrachtigd. Verzoeker ziet een continuïteit in de maatregelen en besluiten van het Parlement.

13. Bij brief van 23 augustus 1988 verzocht de Luxemburgse minister van Buitenlandse zaken de voorzitter van het Europees Parlement de omstreden maatregelen niet uit te voeren, voordat het arrest in zaak C-213/88 was gewezen. Het Bureau van het Parlement wees dit verzoek van de hand en bevestigde in zijn vergadering van 14 september 1988 de besluiten van 1 en 15 juni 1988. De bestreden maatregelen zijn inmiddels ook in de praktijk uitgevoerd.

14. Ter uitvoering van de resolutie Prag zijn ten slotte ook uitvoeringsmaatregelen getroffen, zoals het Besluit van het Bureau inzake het immobiliënbeleid van het Parlement betreffende de huur van bepaalde kan-

toren en vergaderzalen, dat op 5 april 1990 door het Europees Parlement werd aangenomen. [2] Alleen voor Brussel werd de voorzitter en de secretaris-generaal opgedragen een huurovereenkomst te sluiten voor de gebouwen B1, B2 en B3, zodat er 2 600 kantoren en 30 vergaderzalen in één enkel complex ter beschikking zouden zijn, en bovendien er zorg voor te dragen dat de grote vergaderzaal met 750 plaatsen in dat gebouwencomplex kon worden gebruikt.

15. Het Europees Parlement is van mening dat beide beroepen niet ontvankelijk zijn. In zaak C-39/89 heeft het formeel een exceptie van niet-ontvankelijkheid op de voet van artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering opgeworpen. Op 6 juli 1989 heeft het Hof besloten de exceptie te voegen met de zaak ten gronde.

16. Naar het oordeel van het Europees Parlement zijn beide beroepen in ieder geval ongegrond, daar de bestreden maatregelen, voor zover zij al rechtsgevolgen kunnen hebben, handelingen betreffende de interne organisatie van de instelling zijn.

17. Bij beschikking van 4 juni 1990 heeft het Hof de twee zaken gevoegd voor de mondelinge behandeling en de gelijktijdige berechting bij het arrest.

18. De *Luxemburgse regering* concludeert dat het den Hove behage de beroepen ontvankelijk en gegrond te verklaren en

— in zaak C-213/88: nietig te verklaren het besluit van het Bureau van het Europees Parlement van 1 en 2 juni 1988, genomen onder de titel „Voorlichtingsbureau Brussel", alsmede het besluit van het Bureau van het Parlement van 15 juni 1988, genomen onder de titel „Nota betreffende de prognose op middellange termijn van de activiteiten van het Europese Parlement in de drie gebruikelijke plaatsen van werkzaamheden";

— in zaak C-39/89: nietig te verklaren de resolutie van het Europees Parlement van 18 januari 1989 „over de zetel van de instellingen en de voornaamste plaats waar het Europese Parlement zijn werkzaamheden verricht";

— verzoeker akte te verlenen, dat hij zich alle andere rechten en rechtsvorderingen voorbehoudt.

19. Het *Europees Parlement* concludeert zowel in zaak C-213/88 als in zaak C-39/89 dat het den Hove behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair het beroep ongegrond te verklaren;

— verzoeker in de kosten van de procedure te verwijzen.

20. Voor de middelen en argumenten van partijen, feitelijk en rechtens, wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. De feiten worden hierna slechts weergegeven, voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering.

2 — Zie PB 1990, C 113, blz. 20, 21 en 138.

B — Juridische beoordeling

I — *De ontvankelijkheid van de twee beroepen van het Groothertogdom Luxemburg*

21. Ook in de vroegere procedures was de ontvankelijkheid van het beroep omstreden. Het Hof heeft echter alle desbetreffende excepties van niet-ontvankelijkheid verworpen. Ik geef het Hof in overweging dit ook thans te doen.

22. Door de rechtspraak van het Hof is uitdrukkelijk erkend, dat handelingen van het Europees Parlement zowel op grond van de artikelen 31 en 38 EGKS-Verdrag als artikel 173 EEG-Verdrag vatbaar zijn voor beroep. [3]

23. Volgens artikel 38 EGKS-Verdrag kan een Lid-Staat beroep instellen tegen de besluiten van het Europees Parlement en dit beroep gronden op onbevoegdheid of schending van wezenlijke vormvoorschriften.

24. Krachtens artikel 173 EEG-Verdrag kan worden opgekomen tegen handelingen van het Parlement die rechtsgevolgen tegenover derden kunnen hebben. De Lid-Staten horen ingevolge artikel 173, lid 1, tot de bevoorrechte procespartijen die geen procesbelang behoeven aan te tonen. Deze bevoorrechte positie komt vanzelfsprekend ook toe aan de Lid-Staten bij beroepen tegen het Parlement.

3 — Zie voor de vatbaarheid voor beroep op grond van de artikelen 31 en 38 EGKS-Verdrag het arrest in zaak 230/81, reeds aangehaald, en voor artikel 173 EEG-Verdrag het arrest van 23 april 1986 (zaak 294/83, Les Verts, Jurispr. 1986, blz. 1339).

25. Dezelfde redenen die ervoor pleiten dat maatregelen van het Parlement vatbaar zijn voor beroep ingevolge artikel 173 EEG-Verdrag moeten ook gelden voor de procesbevoegdheid ingevolge het letterlijk gelijke artikel 146 EGA-Verdrag.

1. Zaak C-213/88

26. Vooraf maakt het Parlement bezwaar tegen de *vorm van het verzoekschrift.* De grieven zouden nader moeten worden gepreciseerd. De afzonderlijke middelen zouden te vaag zijn, zodat een behoorlijke verdediging wordt bemoeilijkt.

27. De Luxemburgse regering stelt hiertegenover, dat zij de bestreden besluiten in hun geheel bestrijdt. Zij verwijst naar de omstandigheden die het haar pas mogelijk hadden gemaakt, van de bestreden besluiten kennis te nemen. Zij citeert afzonderlijke passages uit de besluiten om te staven, dat zij alle elementen die rechtsgevolg kunnen hebben, wil laten toetsen.

28. Voor de regelmatigheid van een verzoekschrift volstaat het, dat dit niet alleen de conclusies bevat, doch ook feitelijk en rechtens is gemotiveerd. [4] Het verzoekschrift in zaak C-213/88 noemt de toepasselijke rechtsgrondslagen en citeert het bestreden besluit. Zij geeft zowel de feiten weer als de juridische consequenties die volgens verzoeker daaruit moeten worden getrokken. Uit de vorm en de inhoud van het verzoekschrift blijken derhalve geen beletsels voor de ontvankelijkheid van het beroep.

4 — Zie het arrest van 12 juli 1957 (gevoegde zaken 7/56 en 3/57-7/57, D. Algera, Jurispr. 1957, blz. 85).

29. Het Parlement voert nog als argument voor de niet-ontvankelijkheid aan, dat de bestreden maatregelen *niet voor rechterlijke toetsing* vatbaar zijn, daar zij uitsluitend de interne organisatie van het Parlement betreffen. Dergelijke uit de autonome organisatiebevoegdheid voortvloeiende handelingen zouden niet vatbaar zijn voor een beroep in rechte. Het Parlement beroept zich ook op de rechtspraak van het Hof. [5]

30. Inderdaad moet worden toegegeven, dat het Hof in de door het Parlement aangehaalde zaken heeft verklaard dat handelingen betreffende de interne organisatie van een instelling niet vatbaar zijn voor een beroep in rechte. De vraag kan echter slechts zijn, of het hier ook werkelijk om handelingen betreffende de interne organisatie gaat. Op een andere plaats heeft het Hof immers aan een resolutie van het Parlement rechtsgevolg toegekend en haar daarmee voor toetsing door het Hof toegankelijk gemaakt. [6]

31. Ter beoordeling van de vraag of een besluit van het Parlement of van één van zijn organen onder de interne-organisatiebevoegdheid valt dan wel of het om een maatregel met rechtsgevolg tegenover derden gaat, is niet de vorm van de betrokken maatregel beslissend, maar de inhoud ervan. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet het rechtskarakter van een handeling worden onderzocht, in dier voege dat wordt nagegaan of zij beoogt rechtsgevolgen in het leven te roepen. [7]

32. a) In het besluit van 1 en 2 juni 1988 is één van de omstreden punten waartegen de Luxemburgse regering bezwaar maakt, de vestiging van een „Centraal persbureau" in Brussel. Het Parlement verklaart dat het alleen maar ging om de versterking van het persbureau dat reeds als zelfstandige eenheid van directoraat-generaal III bestond.

33. Partijen zijn het dus al niet erover eens, of hier sprake is van een vestiging van een nieuwe dienst of slechts van een personeelsversterking van een reeds bestaande bestuurseenheid. In geen van deze twee hypothetische gevallen is duidelijk of het hier om een maatregel van interne organisatie gaat die geen rechten van derden raakt. Vóór deze vragen kunnen worden beantwoord, moet de inhoud van de bestreden besluiten worden onderzocht, zodat, zonder een definitieve beslissing over de ontvankelijkheid van het beroep tegen het besluit van 1 en 2 juni 1988, dit ten gronde moet worden onderzocht. [8]

34. b) In de resolutie van 15 juni 1988 besluit het Bureau tot concrete onroerend-goedprojecten, waarvan de uitvoering aan de secretaris-generaal wordt opgedragen. Ook wanneer men deze opdracht als een handeling van interne organisatie kwalificeert, kan dit gedeelte niet het rechtskarakter van het bestreden besluit bepalen. Van wezenlijk belang en daardoor doorslaggevend is de definitieve uitspraak ten gunste van het onroerend-goedproject. De wijze van uitvoering is daarentegen van ondergeschikt belang. De opdracht aan de secretaris-generaal kan reeds als eerste stap van

5 — Arrest van 22 september 1988 (gevoegde zaken 358/85 en 51/86, reeds aangehaald) en beschikking van 4 juni 1986 (zaak 78/85, Europese Rechtse Fractie, Jurispr. 1986, blz. 1753).

6 — Arrest van 10 april 1984 in zaak 108/83, reeds aangehaald.

7 — Zie het arrest van 27 september 1988 (zaak 114/86, Verenigd Koninkrijk/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 5289, r. o. 12) en de arresten van het Hof in zaak 230/81 en in de gevoegde zaken 358/85 en 51/86.

8 — Zie arrest 230/81, r. o. 30, en het arrest in de gevoegde zaken 358/85 en 51/86, r. o. 15.

uitvoering van het besluit worden aangemerkt, daar een bepaald orgaan met de verantwoordelijkheid voor de uitvoering is belast. Het gaat bij het besluit voor de onroerend-goedplannen niet slechts om een intentieverklaring van het Bureau die eerst verbindend wordt nadat nadere besluiten zijn vastgesteld, maar om een besluit met een concrete en precieze inhoud. Het besluit van het Bureau van 15 juni 1988 is derhalve naar zijn aard een besluit dat rechtsgevolgen heeft en is daarom vatbaar voor beroep.

Het beroep in zaak C-213/88 is derhalve, wat het besluit van 15 juni 1988 betreft, ontvankelijk.

2. Zaak C-39/89

35. Zaak C-39/89 heeft in het kader van de schriftelijke behandeling aanleiding gegeven tot een incident over de vraag van de ontvankelijkheid van het beroep. Het werd door een beschikking van het Hof afgedaan, waarbij de beslissing over de formeel opgeworpen exceptie werd gevoegd met de zaak ten gronde. Het Parlement voert twee niet-ontvankelijkheidsgronden aan, de eerste ontleend aan de vorm van het verzoekschrift en de tweede aan de aard van de bestreden maatregelen.

36. a) Evenals in de prealabele opmerkingen in zaak C-213/88 is het Parlement van mening dat *het verzoekschrift niet aan de procesrechtelijke vereisten voldoet,* zodat het beroep reeds daarom niet ontvankelijk is. Ter bestrijding van de wettigheid van de handelingen van een instelling is het niet voldoende, de onbevoegdheid van de handelende instelling of een verdragsinbreuk te stellen. Zonder een minimum aan inhoudelijke argumenten tot staving zou de verweerder de bewijslast worden opgelegd, dat zijn handelen de grenzen van de wettigheid niet overschrijdt.

37. De Luxemburgse regering betoogt dat het verzoekschrift zelfs veel verder gaat dan de formele minimumumvereisten van artikel 38 van het Reglement voor de procesvoering. Het verzoekschrift duidt het voorwerp van het geschil aan: de resolutie in haar geheel alsmede afzonderlijke punten van de resolutie. De middelen, overschrijding van bevoegdheid door het Parlement en schending van het evenredigheidsbeginsel, zijn uitvoerig gemotiveerd. De door het Parlement opgeworpen exceptie is bovendien in juridisch opzicht onjuist, daar zij betrekking heeft op de bewijsvoering, die niets te maken heeft met de formele regelmatigheid van het verzoekschrift.

38. Artikel 38 van het Reglement voor de procesvoering regelt de aan een verzoekschrift gestelde, formele vereisten. Aan artikel 38, lid 1, sub a en b, is ongetwijfeld voldaan. Ook is voldaan aan het gestelde sub d, dat eist dat het verzoekschrift conclusies bevat. Op zijn hoogst zou het gestelde sub c problematisch kunnen zijn, volgens hetwelk het verzoekschrift „het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen" moet bevatten. Het voorwerp van het geschil wordt in het verzoekschrift omschreven als de resolutie van het Parlement betreffende de aanneming van het rapport Prag. Het voorwerp van het geschil is daarom de resolutie als geheel. Doordat voor de juridische motivering enkele punten uit de resolutie worden genomen waarvan wordt gesteld dat zij onwettig zijn, wordt het voorwerp van het geschil geconcretiseerd en gemotiveerd. Het op de voorgrond

plaatsen van enkele gedeelten van de bestreden resolutie en de toetsing van deze gedeelten aan de tot nu toe door het Hof gewezen arresten betreffende het probleem van de zetel is als zodanig de inhoudelijke motivering van de conclusies. Het hier gestelde dient als bewijs voor de middelen: onbevoegdheid en onevenredigheid van de bestreden handeling en voldoet derhalve aan de vereiste „summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen".

39. Artikel 38, lid 1, sub e, eist „zo nodig, de bewijsaanbiedingen". Bewijsaanbiedingen zijn slechts vereist, wanneer feitelijk vragen in geding zijn. In casu gaat het echter om een zuivere wettigheidstoetsing. De aangevochten resolutie is bij het verzoekschrift gevoegd, zodat is voldaan aan de vereisten van artikel 38, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering juncto artikel 19, lid 2, van 's Hofs Statuut-EEG en 's Hofs Statuut-EGA.

40. Het verweer van het Parlement met betrekking tot de bewijslast moet in het kader van de ontvankelijkheidstoetsing worden verworpen. Ik deel de opvatting van de Luxemburgse regering dat het bij de vraag van de bewijslast om een regel van procesrecht betreffende de grond van de zaak gaat. Het verweer van het Parlement zou aldus kunnen worden opgevat, dat het betrekking heeft op de noodzakelijke „uiteenzettingsplicht", wat althans ten dele ook een ontvankelijkheidsprobleem kan zijn.

41. Zuiver abstract gezien is de verzoeker gehouden, een minimum aan inhoudelijke argumenten aan te voeren, opdat duidelijk wordt welke maatregelen met welke middelen worden bestreden. Dit processuele ontvankelijkheidsvereiste is echter inhoudelijk identiek met het vereiste van artikel 38, lid 1, sub c, dat het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting der aangevoerde middelen moeten worden vermeld. De verdergaande vereisten ten aanzien van de „uiteenzettingsplicht" dienen bij de grond van de zaak te worden getoetst.

42. Daar het verzoekschrift in zaak C-39/89 voldoet aan de formele vereisten van het Reglement voor de procesvoering, dient de eerste grond voor niet-ontvankelijkheid te worden verworpen.

43. b) De tweede grond voor niet-ontvankelijkheid heeft betrekking op het *rechtskarakter* van de bestreden maatregel. Het Parlement wijst op het arrest in de zaak Salerno tegen Commissie en Raad. [9] Daarin heeft het Hof inderdaad overwogen dat een resolutie van het Parlement geen dwingend karakter heeft. [10] Deze vaststelling mag echter niet los van haar context worden gezien.

44. In genoemde zaak beriepen de verzoekers zich op schending van het gewettigd vertrouwen, waarbij zij hun vertrouwen op een resolutie van het Parlement baseerden. In deze resolutie was de opvatting van het

9 — Arrest van 11 juli 1985 (gevoegde zaken 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 en 10/84, Salerno, Jurispr. 1985, blz. 2523).

10 — T. a. p., r. o. 59.

Parlement neergelegd omtrent een voorstel voor een verordening van de Commissie van de Europese Gemeenschappen aan de Raad. In deze resolutie uitte het Parlement zich op een wijze over de rechtspositie van verzoekers, waarop zij zich wilden beroepen.

45. Het feit dat het Hof in deze zaak besliste, dat een resolutie van het Parlement geen dwingend karakter heeft en geen gewettigd vertrouwen kan doen ontstaan dat de instellingen zich hiernaar zullen richten, heeft geen enkele precedentwerking voor de hier te beslissen zaak. De resolutie in de zaak Salerno belichaamde immers een fase in de communautaire wetgevingsprocedure. De inhoud van de vast te stellen handeling zou pas door de Raad in verbindende vorm worden vastgesteld. Als onderdeel van de raadplegingsprocedure kon de betrokken resolutie geen dwingend karakter hebben.

46. Zoals ik reeds meermalen heb gezegd, komt het voor de kwalificatie van een maatregel niet aan op de vorm ervan, maar op de inhoud ervan. Dit blijkt bijzonder duidelijk uit het feit dat het Hof in andere arresten aan resoluties van het Parlement wel bindende rechtsgevolgen heeft toegekend [11] of mogelijk heeft geacht. Het Hof heeft zijn oordeel over de vraag of een resolutie van het Parlement als een besluit moet worden aangemerkt steeds afhankelijk gesteld van de inhoud ervan. Voor zover niet duidelijk blijkt dat er sprake is van een besluit [12], loopt de toetsing van de ontvankelijkheidsvraag uit op een materiële toetsing van de resolutie. [13]

47. Volgens de resolutie Prag moet een „grote reorganisatie" van de werkzaamheden van het Parlement worden doorgevoerd, met alle consequenties voor de vestigingsplaatsen en het personeel van dien [14]. In het dispositief van de resolutie worden de vereiste maatregelen geconcretiseerd. Volgens dit dispositief is het absoluut noodzakelijk,

„dat het Parlement in Brussel beschikt over personeel dat werkzaam is op de volgende terreinen:

— commissies en delegaties,

— voorlichting en public relations,

— studiedienst,

evenals

— overig personeel dat in de eerste plaats rechtstreeks diensten verleent aan individuele leden,

11 — Zie het arrest in de zaken 230/81, 108/83 en in de gevoegde zaken 358/85 en 51/86: noten 1 en 5.

12 — Arrest in zaak 108/83, r. o. 23.

13 — Zaak 230/81, r. o. 30, en gevoegde zaken 358/85 en 51/86, r. o. 15.

14 — Punt 1 van de resolutie.

— personeel dat uit hoofde van zijn leidinggevende of assisterende functie op dezelfde plaats als bovengenoemden moet zijn". [15]

Om te benadrukken hoe nijpend de situatie is en dat veranderingen noodzakelijk zijn [16], worden de organen van het Parlement rechtstreeks verzocht,

„om op korte termijn alle passende maatregelen te nemen, met inbegrip van overleg met het personeel, om een en ander als hierboven genoemd ten uitvoer te leggen, met name door het huren of aankopen van nieuwe gebouwen en het opzeggen van de huur van gebouwen wanneer deze niet langer nodig zijn". [17]

48. De resolutie is derhalve op bepaalde plaatsen zo concreet, dat zij als een besluit moet worden aangemerkt. Ook zonder de vermelding van concrete getallen heeft de resolutie een voor uitvoering vatbare inhoud, zodat haar niet reeds wegens het ontbreken van een voldoende bepaald voorwerp het karakter van een besluit kan worden ontzegd. In het bijzonder omdat de organen wordt opgedragen precieze plannen uit te voeren, worden gevolgen in het leven geroepen die onder omstandigheden de aan het Groothertogdom gegeven rechtsgaranties kunnen schenden. De mogelijkheid dat rechtsposities van derden worden geschonden, moet voldoende zijn om vast te stellen dat de maatregel vatbaar is voor beroep.

15 — Punt 10 van de resolutie.

16 — Punt 17 van de resolutie.

17 — Punt 16 van de resolutie.

II — *De zaak ten gronde*

1. De regeling van de bevoegdheid ten aanzien van het vraagstuk van de zetel

49. De wettigheid van de bestreden maatregelen moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van de door de Lid-Staten geschapen rechtssituatie, zoals geconcretiseerd door de rechtspraak van het Hof. Ten opzichte van de eerdere zaken is in de juridische uitgangssituatie niets veranderd.

a) De ontwikkeling tot 1981

50. Volgens artikel 77 EGKS-Verdrag, artikel 216 EEG-Verdrag en artikel 189 EGA-Verdrag wordt de zetel van de instellingen in onderlinge overeenstemming door de regeringen van de Lid-Staten vastgesteld. Op grond van artikel 37 van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben (Fusieverdrag) hebben de vertegenwoordigers van de regeringen der Lid-Staten een besluit betreffende de voorlopige vestiging van bepaalde Instellingen en van bepaalde diensten der Gemeenschappen genomen. [18] Dit besluit is op dezelfde dag als het Fusieverdrag in werking getreden. Volgens artikel 37 Fusieverdrag moesten uitdrukkelijk de bepalingen worden vastgesteld „welke nodig zijn voor het oplossen van bepaalde bijzondere vraagstukken met betrekking tot het Groothertogdom Luxemburg die voortvloeien uit de instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben". Artikel 4 van het uitvoeringsbesluit luidt dan ook: „Het Secretariaat-Generaal van het

18 — Besluit 67/446/EEG en 67/30/Euratom (PB 1967, L 152, blz. 18).

Europese Parlement en zijn diensten blijven te Luxemburg gevestigd."

51. In antwoord op een brief van de voorzitter van het Parlement waarin werd uiteengezet welke problemen rezen voor de werking van het Parlement als gevolg van de uitbreiding van het aantal leden na de algemene verkiezingen, deelde de voorzitter van de Raad de voorzitter van het Parlement op 22 september 1977 mee, dat de regeringen van de Lid-Staten van oordeel waren, dat er geen aanleiding bestond om rechtens of feitelijk wijziging te brengen in de geldende bepalingen betreffende de voorlopige plaatsen van vestiging van de Vergadering, te weten Straatsburg en Luxemburg, waar nog steeds haar secretariaat-generaal en zijn diensten waren ondergebracht, terwijl de parlementscommissies de gewoonte hadden aangenomen te Brussel te vergaderen, met de strikt noodzakelijke voorzieningen om het goede verloop van dergelijke vergaderingen te verzekeren.

52. Omstreeks de jaarwisseling 1980/1981 kwamen de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten bijeen in het kader van de Conferentie over de zetel van de Instellingen van de Gemeenschap. Daar werd vastgesteld, dat er nog steeds meningsverschillen bestonden en dat van de verschillende onvolmaakte oplossingen de status-quo — dat wil zeggen de aanwijzing van een zeker aantal voorlopige vestigingsplaatsen — de meest bevredigende was. Op 23 en 24 maart 1981 besloten de staatshoofden en regeringsleiders van de Lid-Staten, bijeen te Maastricht in het kader van de Europese Raad, dan ook eenparig „de status-quo te bevestigen voor wat betreft de voorlopige vestigingsplaatsen van de Europese instellingen". De Conferentie over de zetel van de instellingen nam akte van deze beslissing en ging op 30 juni 1981 uiteen. Zij bevestigde nogmaals dat de vaststelling van de zetel van de instellingen tot de uitsluitende bevoegdheid van de regeringen van de Lid-Staten behoorde. Voorts werd vastgesteld, dat de beslissing van Maastricht binnen de uitoefening van deze bevoegdheid valt en niet op de vaststelling van de zetel van de instellingen prejudicieert. [19]

53. Sedertdien is geen verder besluit van de regeringen van de Lid-Staten over de zetel of over de voorlopige vestigingsplaatsen van de instellingen genomen.

b) Zaak C-230/81

54. Vervolgens besloot het Parlement in 1981, zijn plenaire vergaderingen in *Straatsburg* (en niet meer eveneens in Luxemburg) te houden, de commissie- en fractievergaderingen in de regel *te Brussel* te beleggen en *de werkwijze van het secretariaat te herzien, om te beantwoorden aan de eisen die het gevolg waren van deze opdeling.* Dit leidde tot een beroep van de Luxemburgse regering tegen het Parlement, waarin zij nietigverklaring van de resolutie van het Parlement vorderde. Dit beroep werd verworpen.

55. Met betrekking tot de bevoegdheid inzake het vraagstuk van de zetel en de vestigingsplaatsen stelde het Hof vast, dat de regeringen van de Lid-Staten krachtens de gemeenschapsverdragen de bevoegdheid is gegeven om de zetel van de instellingen vast te stellen. Het beklemtoonde tevens, dat de Lid-Staten niet enkel gerechtigd, doch ook verplicht zijn deze bevoegdheid uit te oefenen, en deze verplichting „nog niet zijn nagekomen". [20] Wanneer zij in de uitoefening van deze bevoegdheid voorlopige besluiten

19 — Zie voor de samenvatting van deze gebeurtenissen zaak 230/81, Luxemburg/Parlement, reeds aangehaald, noot 1.

20 — Zie het arrest in zaak 230/81, r. o. 36.

nemen, moeten de Lid-Staten krachtens hun verplichting tot loyale samenwerking ingevolge artikel 5 EEG-Verdrag de bevoegdheid van het Parlement om zijn eigen interne organisatie te regelen, respecteren en dienen zij er zorg voor te dragen, de goede werking van het Parlement niet te belemmeren.

56. Het Parlement is op grond van de interne-organisatiebevoegdheid die het bij de gemeenschapsverdragen heeft verkregen, gerechtigd „passende maatregelen te nemen om zijn goede werking en het goede verloop van zijn procedures te verzekeren". [21] Daarbij moet het echter ook, gelet op zijn plicht tot loyale samenwerking, de besluiten en voorlopige beslissingen van de regeringen van de Lid-Staten om de zetel van de instellingen vast te stellen, eerbiedigen. Onverlet blijft de bevoegdheid van het Parlement, resoluties aan te nemen over vragen die de Gemeenschap betreffen, en om de regeringen tot handelen uit te nodigen.

57. Om te kunnen beoordelen of het Parlement onbevoegd was om een bepaalde resolutie aan te nemen, moet de inhoud van het dispositief worden onderzocht, gelet op de respectieve bevoegdheden van de Lid-Staten en het Parlement.

58. Artikel 4 van het besluit van 8 april 1965 moet aldus worden uitgelegd, dat

„het geen beletsel vormt voor bepaalde maatregelen van het Parlement, die voor zijn goede werking noodzakelijk zijn.

Hieruit volgt dat, zolang geen zetel of zelfs niet één enkele arbeidsplaats voor het Parlement is vastgesteld, dit de mogelijkheid dient te hebben om, buiten de plaats waar zijn secretariaat is gevestigd, in de verschillende arbeidsplaatsen de *nodige voorzieningen* [22] in stand te houden, ten einde in al deze plaatsen de hem door de Verdragen opgedragen taken te kunnen vervullen". [23]

59. De overplaatsingen van personeel mogen evenwel de hiervoor aangegeven grenzen niet overschrijden,

„aangezien elk besluit tot gehele of gedeeltelijke overbrenging, rechtens of feitelijk, van het secretariaat-generaal van het Parlement of van zijn diensten zou neerkomen op een schending van artikel 4 van het besluit van 8 april 1965 en van de zekerheid die dit besluit het Groothertogdom Luxemburg (...) wilde bieden". [24]

60. Het beroep van het Groothertogdom Luxemburg om de resolutie tot aanneming van het rapport Zagari nietig te verklaren, werd verworpen.

c) Zaak 108/83

61. Na het succes in zaak 230/81 [25] nam het Parlement nog een andere resolutie aan.

21 — Zaak 230/81, r. o. 38.

22 — Cursivering van mij.

23 — R. o. 53 en 54.

24 — R. o. 55.

25 — Arrest in zaak 230/81, reeds aangehaald, zie noot 1.

Deze bepaalde, dat het personeel van het secretariaat-generaal over *Straatsburg en Brussel* zou worden *verdeeld* en *blijvend* in deze plaatsen zou worden gevestigd. *Luxemburg* zou dus *niet langer* de vestigingsplaats van het secretariaat-generaal zijn. Een zó vergaand besluit lag volgens het arrest van het Hof buiten de bevoegdheden van het Parlement. Derhalve verklaarde het Hof deze resolutie [26] nietig.

d) Gevoegde zaken 358/85 en 51/86 [27]

62. In 1985 nam het Parlement een resolutie aan, volgens welke een gebouw moest worden geplaatst, dat een zaal met minstens 600 zitplaatsen moest bevatten voor het houden van plenaire vergaderingen in Brussel. Hiertegen kwam de Franse regering op. Het Hof besliste, dat de besluiten van de regeringen der Lid-Staten niet uitsluiten,

„dat het Parlement krachtens zijn interne-organisatiebevoegdheid besluit *een plenaire vergadering buiten Straatsburg te houden,* mits een dergelijk besluit een exceptioneel karakter heeft, zodat *de positie van genoemde stad als normale vergaderplaats niet in geding komt,* en gerechtvaardigd wordt door objectieve redenenen die verband houden met de goede werking van het Parlement". [28]

63. Om deze redenen werd het beroep van de Franse Republiek tot nietigverklaring van de bestreden resolutie verworpen.

e) Samenvatting van de rechtspraak

64. Deze rechtspraak kan als volgt worden samengevat:

— De Lid-Staten zijn gerechtigd en verplicht, te beslissen in welke plaatsen de instellingen van de Gemeenschap voorlopig respectievelijk in de toekomst worden gevestigd. Daarmee rust op hen de verantwoordelijkheid om het stelsel van de institutionele bepalingen van de Verdragen die de goede werking van de Gemeenschappen moeten verzekeren, op dit punt te vervolledigen. De Lid-Staten hebben dus niet alleen het recht, maar ook de plicht deze bevoegdheid uit te oefenen. Vast staat, dat de regeringen van de Lid-Staten hun verplichting om de zetel van de instellingen overeenkomstig de bepalingen van de Verdragen vast te stellen, nog niet zijn nagekomen [29] en zelfs niet één enkele voorlopige vestigingsplaats voor het Parlement [30] hebben aangewezen. Het werk van het Parlement wordt daardoor belemmerd. [31]

— Het Parlement is op grond van de interne-organisatiebevoegdheid die het aan de Verdragen ontleent, gerechtigd passende maatregelen te nemen om zijn goede werking en het goede verloop van zijn procedures te verzekeren. Ingevolge de uit artikel 5 EEG-Verdrag voortvloeiende wederzijdse verplichting tot loyale samenwerking moeten evenwel de besluiten van het Parlement op hun beurt de bevoegdheid van de regeringen van de Lid-Staten om de zetel van de instellingen vast te stellen, alsmede de bestaande voorlopige beslissingen eerbiedigen [32] en mag Luxemburg niet als vesti-

26 — Arrest in zaak 108/83, reeds aangehaald, zie noot 1.

27 — Arrest in de gevoegde zaken 358/85 en 51/86, reeds aangehaald, zie noot 1.

28 — R. o. 36.

29 — Zaak 230/81, r. o. 35 en 36.

30 — Gevoegde zaken 358/85 en 51/86, r. o. 34.

31 — Gevoegde zaken 358/85 en 51/86, r. o. 40.

32 — Zaak 230/81, r. o. 37 en 38; gevoegde zaken 358/85 en 31/86, r. o. 34 en 35.

gingsplaats van het secretariaat-generaal van het Parlement in geding worden gebracht. [33]

65. Op deze grondslagen heeft het Hof het besluit van het Parlement om in Brussel in een week die grotendeels is gewijd aan commissie- of fractievergaderingen buitengewone of extra plenaire vergaderingen te houden, voor wettig verklaard. Het gaf hetzelfde oordeel over het besluit dat de werkwijze van het secretariaat en de technische diensten dienden te worden herzien om te beantwoorden aan de eisen van de werkzaamheden van het Parlement in Straatsburg en Brussel.

66. Daarentegen heeft het een besluit van het Parlement om zijn diensten en zijn personeel feitelijk over andere plaatsen te verdelen dan Luxemburg, namelijk Straatsburg en Brussel, afgekeurd, omdat Luxemburg dan niet langer de vestigingsplaats van het secretariaat-generaal zou zijn.

67. Daaruit volgt dat het Hof het Parlement een grote vrijheid toekent om te beoordelen wat nodig is om zijn goede werking te verzekeren, doch dat het Parlement een door de regeringen vastgestelde vestigingsplaats niet naast zich neer mag leggen. [34]

68. Op deze grondslag moeten de bestreden besluiten van het Parlement worden onderzocht.

33 — Zaak 108/83, r. o. 25, 28 en 31.

34 — Stelling van het Groothertogdom Luxemburg in zaak 108/83, Jurispr. 1984, blz. 1952.

69. De Luxemburgse regering geeft de voorkeur aan een andere toetsingsmethode. Volgens die methode mag het Parlement buiten Luxemburg slechts die voorzieningen in stand houden, die nodig zijn om de vervulling van aan het Parlement opgedragen taken te verzekeren. Hiermee wordt bedoeld, dat elk besluit tot gehele of gedeeltelijke overbrenging, rechtens of feitelijk, van het secretariaat-generaal van het Parlement of van zijn diensten dat niet aan het noodzakelijkheidscriterium voldoet, zou neerkomen op een schending van artikel 4 van het besluit van 8 april 1965 en van de zekerheid die dit besluit Luxemburg destijds wilde bieden.

70. Voor deze uitlegging kan een beroep worden gedaan op het arrest van 1983. Zij laat echter de context van de destijds en later gewezen arresten buiten beschouwing. Het Hof heeft in zijn arresten maatregelen van het Parlement geldig geacht, die veel verder gingen dan hetgeen hier in geding is, en heeft eerst ingegrepen toen het Parlement Luxemburg volledig wilde opgeven als vestigingsplaats voor zijn secretariaat-generaal.

71. Het Hof heeft dus het Parlement een aanzienlijke vrijheid gegeven bij de beoordeling van hetgeen het nodig achtte.

72. Van dit beginsel moet ook worden uitgegaan bij de beoordeling van de onderhavige zaak.

2. Zaak C-213/88

73. a) In het besluit van 1 en 2 juni 1988 neemt het Bureau van het Parlement kennis

van het rapport van de ad hoc werkgroep Voorlichting, hecht het zijn goedkeuring aan diens algemene richtsnoeren en verzoekt het de secretaris-generaal ervoor te zorgen dat de bewuste voorstellen worden uitgevoerd. Op deze wijze stemt het Bureau in met de inhoud van het rapport, zodat hetgeen daarin wordt verklaard, bij de wettigheidstoetsing van het bestreden besluit in aanmerking moet worden genomen.

74. Bij de voorstellen die bedoeld zijn om in de praktijk te worden uitgevoerd, gaat het om de onder „V. Conclusies" genoemde voorstellen. Volgens deze conclusies is het Centraal persbureau te Brussel een onafhankelijke dienst, waarvan de taken — vergelijkbaar met die van de woordvoerder — hier worden omschreven. Als concrete maatregel wordt vermeld: „De Portugese sector van de afdeling Publikaties (2A en 2C) wordt per 1 januari 1989 naar Brussel overgeplaatst." Daarnaast wordt de bedoeling kenbaar gemaakt, ook ander talensectoren over te plaatsen. Ten slotte wordt de secretaris-generaal in het kader van deze voorstellen, die ook in deze vorm zijn aangenomen, verzocht, het personeel van de voorlichtingsdiensten uit te breiden en de dienst Publikaties te reorganiseren.

75. Of het *Centraal persbureau* nieuw opgericht of als reeds bestaand orgaan alleen maar uitgebreid moet worden, blijkt niet duidelijk uit het rapport. Beziet men afdeling „V. Conclusies" van het rapport los van de context ervan, dan zijn er punten die er voor pleiten dat het persbureau nog moet worden opgericht. Er wordt gezegd, dat het een „onafhankelijke dienst" moet zijn, waarvan de taken eerst worden omschreven. Voorts is er sprake van reorganisatie van de dienst Publikaties.

76. Beschouwt men daarentegen het rapport als geheel, dan krijgt men de indruk dat het Centraal persbureau reeds bestond. Onder II.1 wordt gezegd, dat het Centraal persbureau los dient te *blijven* staan van het Voorlichtingsbureau te Brussel.

77. Het Parlement heeft tijdens de schriftelijke behandeling betoogd, dat het Centraal persbureau reeds sedert 1980 bestaat, zodat het uitsluitend om een personeelsuitbreiding kan gaan.

78. Allereerst moet worden geconstateerd, dat het Parlement bevoegd is, de manier en de omvang van de perswerkzaamheden vast te stellen. Het doet er daarbij niet zozeer toe, of en in welke mate de taken van het Parlement zijn uitgebreid. Zelfs wanneer men meent, dat een fundamentele uitbreiding van de publicatiewerkzaamheden dient te worden toegelicht, kunnen de door het Parlement aangevoerde argumenten een versterking van de perswerkzaamheden rechtvaardigen.

79. De uitbreiding van de materiële bevoegdheden kan het noodzakelijk maken, het voorlichtingsbeleid te intensiveren, omdat alleen al het grotere aantal gebieden waarover voorlichting moet worden verstrekt en de toeneming van de concrete beïnvloedingsmogelijkheden in de wetgevingsprocedure (bij voorbeeld de samenwerkingsprocedure) een grotere voorlichtingsproductie verlangen om een alomvattende voorlichting te garanderen.

80. Een ander belangrijk argument is de door het Parlement aangevoerde noodzaak tot zelfpresentatie en het onderhouden van contacten met de kiezer. Voor het rechtstreeks gekozen Parlement is een voldoende voorlichting van het publiek een dwingende verplichting.

81. Het is daarom alleen maar logisch, dat het Parlement communicatiestructuren gebruikt om een omvangrijke transparantie van de wetgevingsprocedure en voorlichting van de burgers te garanderen.

82. Wanneer het Parlement ter vervulling van deze taken een versterking van zijn persdienst in Brussel noodzakelijk acht en een dergelijke maatregel hiermee rechtvaardigt dat in de eerste plaats in Brussel een belangrijk deel van het parlementaire werk, dat wil zeggen het werk van de commissies en fracties, wordt verricht — dit werk neemt drie van de vier zittingsweken in beslag — en in de tweede plaats aldaar het merendeel van de in de Europese politiek geïnteresseerde journalisten is geaccrediteerd, dan valt daartegen niets in te brengen.

83. Tegen deze achtergrond is het niet eens van beslissend belang, of het Centraal persbureau reeds bestaat en alleen maar meer personeel krijgt dan wel of het met hetzelfde personeelsbestand nieuw moet worden opgericht. In de geplande vorm en met de taken zoals deze in het rapport van de ad hoc werkgroep Voorlichting zijn omschreven, bestond het persbureau voordien niet in Luxemburg, zodat op dit punt ook niet van een overbrenging van een dienst kan worden gesproken. De in het rapport omschreven taken van het Centraal persbureau vertonen een overwegend ruimtelijk verband met het politieke gebeuren dat in Brussel plaatsvindt:

— het onderhouden van contacten met de te Brussel geaccrediteerde Europese pers kan nu eenmaal het beste ter plaatse gebeuren;

— de redactie en verspreiding van de dagelijkse informatie over de werkzaamheden van parlementaire commissies en delegaties kan het snelst en het betrouwbaarst rechtstreeks op de plaats van gebeuren, namelijk te Brussel, plaatsvinden;

— bij het beheer van de „nieuwsdienst" — een keuze uit meldingen van persbureaus, een samenvatting van persberichten van de Lid-Staten en een bundeling van kranteknipsels voor een kleine groep geadresseerden — en van het toekomstige computernetwerk Epistel is een ruimtelijke link niet noodzakelijk, maar wel doelmatig, daar de personen tot wie zij zijn gericht, in Brussel zitten. De overdracht van dergelijke taken bij overigens aan de plaats van vestiging gebonden werkzaamheden kan er niet toe leiden dat de vestiging van het Persbureau ontoelaatbaar is;

— voor de samenwerking met de voorlichtingsdiensten van de fracties is, voor zover deze in Brussel werkzaam zijn, ruimtelijke nabijheid ook essentieel;

— het vijfde punt van de aan het Centraal persbureau op te dragen taken luidt: „opvang en assistentie van de in de verschillende vergaderplaatsen van de instelling geaccrediteerde journalisten en beheer van de perszalen te Brussel en Straatsburg". Brussel is wel de meest efficiënte plaats, maar misschien niet de enig mogelijke. Het overdragen van deze taak overschrijdt niet de bevoegdheden van het Parlement.

84. De beoordeling van de toelaatbaarheid van de oprichting c. q. de uitbreiding van het Centraal persbureau in Brussel hangt al met al niet af van de aan dat bureau overgedragen taken. Zoals zij in het rapport van de ad hoc werkgroep Voorlichting zijn omschreven, zijn hiertegen geen duurzame bezwaren aan te voeren.

85. Anders is het gesteld met bij voorbeeld de verslaggeving over de plenaire vergaderingen in Straatsburg, zoals tijdens de behandeling van de zaak viel te beluisteren. Voor zover de verslaggeving niet ter plaatse geschiedt, is niet in te zien, waarom de verslagen beter in Brussel kunnen worden geredigeerd dan in Luxemburg. Dat het Centraal persbureau volstrekt niet voor alle eraan toegedachte werkzaamheden in Brussel behoeft te zijn gevestigd wordt nog duidelijker, wanneer men de redactie van algemene voorlichtingsbrochures voor het grote publiek beziet. Niet valt in te zien waarom dergelijke geschriften in Brussel moeten worden opgesteld.

86. Anderzijds is de concentratie van al deze functies op één plaats doelmatiger dan de verdeling ervan over meer plaatsen. Het Hof heeft uitdrukkelijk afgekeurd, dat de Lid-Staten nog niet één enkele vestigingsplaats voor het *Parlement* hebben vastgesteld. Het Parlement mag dus wel één dienst, het Centraal persbureau, in Brussel concentreren.

87. Tegen de achtergrond van de hierboven aangehaalde rechtspraak moet ook de overbrenging van de *Portugese taalsector* van het directoraat-generaal Publikaties van Luxemburg naar Brussel worden beoordeeld. Volgens verzoeker is dit een ongeoorloofde overbrenging van een bestuurseenheid. Het Parlement verdedigt zich met de noodzaak van de uitbreiding van het Centraal persbureau in Brussel en van de bereidheid van de vier betrokken ambtenaren, naar Brussel te gaan. Het ging dus in eerste instantie om de noodzakelijke overplaatsing van bepaalde ambtenaren en pas als consequentie daarvan om de overbrenging van de dienst waartoe deze ambtenaren behoorden.

88. Ik geef het Hof in overweging, de verklaringen van het Parlement te accepteren en geen bezwaar te maken tegen de overplaatsing van de vier ambtenaren. Iedere andere uitlegging zou betekenen, dat het Hof zijn oordeel in de plaats zou stellen van dat van de bevoegde instantie.

89. Zoals reeds gezegd bij de bespreking van de door het rapport van de ad hoc werkgroep Voorlichting aan het Persbureau overgedragen taken, kan het overdragen van de een of andere taak die evengoed in andere plaatsen had kunnen worden vervuld, nagenoeg als een soort bijkomende bevoegdheid, niet ertoe leiden dat de concentratie van een dienst in Brussel juridisch ontoelaatbaar wordt. Dit valt eerder onder de

aan het Parlement toekomende beoordelingsvrijheid.

90. De kritiek van de verzoekende regering op de overplaatsing van medewerkers van de afdeling Publikaties, inhoudende dat het Bureau voor officiële publikaties in Luxemburg is gevestigd, heeft het Parlement overtuigend ontzenuwd met de opmerking dat het hier gaat om de tot het secretariaat behorende vermenigvuldigings- en verspreidingsdienst voor documenten die voor de fracties en commissies bestemd zijn of door deze zijn opgesteld. Er kan geen twijfel over bestaan dat een dergelijke dienst onontbeerlijk is in de plaats van de commissie- en fractievergaderingen, dus in Brussel.

91. Daarenboven kunnen deze besluiten Luxemburg als zetel van het secretariaat-generaal niet in geding brengen en zo de garanties schenden die Luxemburg in 1965 heeft gekregen. Een vergelijking tussen de destijds en thans bij het secretariaat-generaal in Luxemburg werkzame personeelsleden spreekt hier duidelijke taal. [35]

92. Voorts moet worden ingegaan op het argument van de verzoekende regering, dat de verhouding tussen het aantal in Luxemburg en het aantal in Brussel te werk gestelde ambtenaren zich ten nadele van Luxemburg heeft gewijzigd. Dit is, wat de verhoudingsgetallen betreft, niet te bestrijden en is ook onvermijdelijk, omdat Luxemburg in tegenstelling tot Straatsburg en Brussel geen parlementaire functies heeft, maar zetel is van het secretariaat-generaal van het Parlement, dat de parlementaire werkzaamheden dient te ondersteunen, die zich buiten Luxemburg en wel voor drie kwart in Brussel, afspelen. Daarom dienen de rechtstreeks voor de parlementariërs werkende ambtenaren, ongeacht van welke diensten, in Brussel aanwezig te zijn. Daarbij komen nog de ambtenaren die nodig zijn om toezicht uit te oefenen op dit personeel of het te ondersteunen. Het persoonlijke contact kan hier niet door moderne communicatiemiddelen worden vervangen. Het is onvermijdelijk, dat de om objectieve redenen noodzakelijke aanwezigheid van ambtenaren in Brussel gevolgen heeft voor de verhouding tussen het aantal in Brussel en in Luxemburg te werk gestelde personeel.

93. Anderzijds waren op 31 juli 1990 in Luxemburg 2 360 personeelsleden te werk gesteld, tegenover 420 in 1965, toen het besluit werd genomen dat het secretariaat-generaal van het Parlement in Luxemburg moest blijven. Dit aantal is weliswaar sedert 1988 van 2 428 gedaald tot de genoemde 2 360, maar er kan geen sprake van zijn dat Luxemburg als zetel van het secretariaat van het Parlement ter zijde is geschoven, zoals te vrezen was in de procedure voor het Hof, waarin het Parlement tegenover de Luxemburgse Staat in het ongelijk werd gesteld. [36]

94. b) Bij het besluit van 15 juni 1988, waarbij het Bureau voor *twee onroerend-goedprojecten in Brussel* kiest, moet worden nagegaan of dit de bevoegdheid van het Parlement overschrijdt en de rechten van Luxemburg schaadt. In het kader van de

35 — 1965: 398 exclusief, of 420 inclusief het personeel van de fracties.
1990: 2 297 exclusief, of 2 360 inclusief het personeel van de fracties.
Of dit personeel tot het secretariaat-generaal van het Parlement moet worden gerekend, kan als voor het geding irrelevant buiten beschouwing blijven.

36 — Zaak 108/83, zie hiervoor sub II 1 c, punt 61.

nota betreffende de prognose op middellange termijn van de activiteiten van het Europese Parlement in de drie gebruikelijke plaatsen van werkzaamheden, die het bestreden besluit van het Bureau bevat, heeft het Bureau zijn goedkeuring gehecht aan een nota van de secretaris-generaal van 6 juni 1988 over hetzelfde onderwerp en heeft het dit inhoudelijk overgenomen. Ter toelichting van de bij het bestreden besluit nagestreefde doeleinden kan derhalve naar de inhoud van de nota van 6 juni worden verwezen.

95. In de nota van de secretaris-generaal wordt de volgende ruimte noodzakelijk geacht om aan de behoeften te voldoen:

— ongeveer 300/350 extra bureaus;

— twee of drie vergaderzalen met elk ten minste 200/250 plaatsen die de vergadering van grote fracties en zo nodig beraadslagingen van enkele commissies in gemeenschappelijke vergadering mogelijk maken;

— de nodige ruimten voor de vermenigvuldigings- en verspreidingsdiensten.

96. Destijds was het twijfelachtig, of 130 bureaus in een door het Parlement gebruikt gebouw in gebruik konden blijven, zodat voor vervanging moest worden gezorgd.

97. De beide onroerend-goedprojecten die volgens het Bureau konden worden gerealiseerd, kunnen volgens de nota van de secretaris-generaal de vastgestelde behoefte aan ruimte dekken. In het project „Park Leopold Investment" kunnen de vergaderzalen en ongeveer 100/150 bureaus onderdak krijgen. Het project „Groupement COB — Société générale" zou anderzijds plaats kunnen bieden aan de technische diensten en nog 200 bureaus.

98. Zowel de nota van de secretaris-generaal als die van het Bureau vermelden als doel van het Parlement, de afgevaardigden, het secretariaat-generaal en de fracties een voldoende aantal bureauruimten ter beschikking te stellen.

99. Brengt men op de 300 tot 350 bureaus die door de twee onroerend-goedprojecten ter beschikking moeten worden gesteld, de 130 te verlaten bureaus in mindering, dan blijven ongeveer 200 bureaus als effectieve ruimtetoeneming over. Tegen het doel, zowel de afgevaardigden als de fracties een voldoende aantal bureauruimten ter beschikking te stellen, kan geen bezwaar bestaan.

100. Het Parlement wijst erop, dat alleen al de socialistische fractie 170 leden telt. De verlangde vergaderzalen met 200 tot 250 zitplaatsen zijn gelet hierop niet overdreven.

101. Het tussen partijen gevoerde debat over de zittingen van een „grote commissie" gaat mijns inziens wat aan de zaak voorbij. Aanleiding hiervoor is misschien de verwijzing van het Parlement zelf naar een „grote commissie" zowel in het bestreden besluit van het Bureau van 15 juni 1988 als in de nota van de secretaris-generaal van 6 juni 1988. Het behoort namelijk tot de

interne arbeidsorganisatie van het Parlement, of het in zijn Reglement de mogelijkheid voorziet, gemeenschappelijke vergaderingen van enkele commissies te laten plaatsvinden en daarvoor de vereiste vergadermogelijkheden ter beschikking te stellen.

102. De verwijzing naar artikel 37 van het Reglement van het Parlement heeft in de discussie om de noodzaak van grotere vergaderzalen slechts beperkte betekenis. De plenaire vergadering kan onder toepassing van artikel 37 van het Reglement van het Parlement worden ontlast, doordat aan de „bevoegde commissie" onderwerpen ter beraadslaging en beslissing worden overgedragen, waarvan de resultaten door eenvoudige aanneming in de plenaire vergadering tot beslissingen van het Parlement worden. In de gevallen waarin de beschreven procedure wordt toegepast, wordt overeenkomstig artikel 37, lid 4, het publiek toegelaten. De toelating van het publiek betekent echter, dat plaatsen voor het publiek en zo nodig voor de vertegenwoordigers van de media beschikbaar moeten zijn.

103. Het is de vraag — waarop het cijfermateriaal echter geen antwoord biedt — in welke mate aan het secretaraat-generaal ruimten moeten worden toegewezen. Anders dan bij het werk van de afgevaardigden in het kader van de fractie- en commissievergaderingen, die in Brussel mogen vergaderen [37], is het secretariaat-generaal nog immer in Luxemburg gevestigd. De toewijzing van een groot aantal bijkomende bureauruimten zou als aanwijzing kunnen worden gezien voor een beoogde overplaatsing van personeel. Hoeveel extra ruimten voor gebruik door het secretariaat-generaal zijn bestemd, is evenwel niet duidelijk. De enkele mogelijkheid dat een groter aantal bureaus wordt gebruikt, kan de geoorloofdheid van de besluiten inzake het onroerendgoedbeleid echter niet principieel in geding brengen, te meer daar een eventuele overplaatsing van personeel materieel binnen de aangeduide grenzen moet blijven.

104. Al met al is niet gebleken dat het Parlement door het besluit inzake het onroerendgoedbeleid van 15 juni 1988 zijn bevoegdheden heeft overschreden.

3. Zaak C-39/89

105. Het eerste punt van de resolutie dat de Luxemburgse regering onwettig acht is punt 7, dat luidt:

„besluit derhalve een *meer bevredigende regeling voor de uitvoering van zijn werkzaamheden te treffen* overeenkomstig de hem in de Verdragen toegewezen taak en de *vanzelfsprekende rechten* van een rechtstreeks met algemeen kiesrecht gekozen Parlement".

106. In deze tekst is weliswaar van een „besluit" sprake, maar zoals bekend, komt het voor de vaststelling of hier feitelijk van een voor beroep vatbaar besluit sprake is, niet aan op de bewoordingen, maar op de inhoud van het besluit van het Parlement. In de onderhavige zaak is de inhoud van het besluit, een meer bevredigende regeling voor de uitvoering van zijn werkzaamheden te treffen. Hoe deze regeling eruit moet zien, wordt in punt 7 niet gezegd. Daarom ontbreekt aan dit punt het karakter van een besluit.

37 — Zie de gevoegde zaken 358/85 en 51/86, reeds aangehaald.

107. In punt 9 van de resolutie verzoekt het Parlement

„zijn Bureau zo spoedig mogelijk regelingen te treffen, opdat het Parlement in de plaatsen waar zijn plenaire en andere parlementaire vergaderingen worden gehouden, de beschikking heeft over al het personeel en de gehele infrastructuur die nodig is om zijn werk efficiënt en effectief ten uitvoer te leggen (...)".

108. De formulering die een „verzoek" bevat, kan worden opgevat als een definitieve opdracht tot handelen voor het orgaan waaraan het verzoek is gericht, om in Straatsburg en Brussel het personeelsbestand en de materiële middelen te versterken. De tekst is echter op zichzelf beschouwd veel te onbepaald om als rechtsgrondslag voor concrete uitvoeringsmaatregelen te kunnen dienen. Het doel, het werk efficiënt en effectief ten uitvoer te leggen is een algemeen doel, dat niets over de middelen van de tenuitvoerlegging zegt. Bijgevolg kan uit punt 9 van de resolutie op zichzelf geen verbindend rechtsgevolg worden afgeleid.

109. Anders is het gesteld met punt 10. Daar „acht" het Parlement het

„absoluut noodzakelijk voor een goed functioneren dat het Parlement in Brussel beschikt over personeel dat werkzaam is op de volgende terreinen:

— commissies en delegaties,

— voorlichting en public relations,

— studiedienst,

evenals

— overig personeel dat in de eerste plaats rechtstreeks diensten verleent aan individuele leden, en

— personeel dat uit hoofde van zijn leidinggevende of assisterende functie op dezelfde plaats als bovengenoemden moet zijn".

110. Door het gebruik van het woord „acht" zou de indruk kunnen worden gewekt dat het hier om een niet-bindende mening gaat. De voorgestelde overplaatsingen van personeel zijn echter zo concreet, dat direct met de uitvoering ervan zou kunnen worden begonnen. Punt 17 van de resolutie beklemtoont, dat rechtstreekse en concrete wijzigingen beoogd zijn. Het Parlement „benadrukt" daar immers

„hoe nijpend de situatie is en dat het noodzakelijk is de in paragrafen 9, 10 en 11 genoemde veranderingen door te voeren, zodra faciliteiten beschikbaar zijn".

111. Bovendien wordt in punt 16 van de resolutie de organen van het Parlement rechtstreeks verzocht, met de verwezenlijking van de beoogde veranderingen te beginnen, en zulks zowel wat de gebouwen als de nodige personeelsbeslissingen betreft.

112. Daar er dus van uitgegaan moet worden, dat punt 10 van de resolutie rechtsgevolgen heeft, moet worden onderzocht of de besluiten blijven binnen het kader van de bevoegdheden van het Parlement dan wel of zij deze overschrijden en zo de aan de Luxemburgse Staat gegeven garanties schenden.

113. Met betrekking tot het personeel voor de commissies en delegaties moet van de premisse worden uitgegaan, dat het werk van de parlementscommissies en fracties onder rechtens onberispelijke voorwaarden in Brussel plaatsvindt. Deze fundamentele verdeling van het parlementswerk over de drie vestigingsplaatsen is door het Hof goedgekeurd, laatstelijk in de gevoegde zaken 358/85 en 51/86. Wanneer het evenwel niet voor kritiek vatbaar is, dat de commissies en delegaties in Brussel vergaderen, is het vanzelfsprekend, dat het vereiste ondersteunende personeel aanwezig moet zijn.

114. Ter zake van het personeel voor voorlichting en public relations kan worden verwezen naar mijn opmerkingen over de perswerkzaamheden van het Parlement bij het onderzoek van zaak C-213/88. [38]

115. Bij het complex „studiedienst" moet zeker het belang worden erkend dat bij het commissiewerk, een bij uitstek belangrijk onderdeel van het parlementaire werk, de nodige hulpmiddelen in de vorm van litteratuur en wetenschappelijk personeel beschikbaar zijn. Het is begrijpelijk dat het Parlement stelt dat de naslagcollectie in Brussel ter beschikking moet staan. Karakteristiek voor een naslagbibliotheek is dat de gewenste litteratuur op ieder moment toegankelijk is.

116. Het argument van de Luxemburgse regering, dat het gebruik van de moderne computertechniek dergelijke overbrengingen overbodig maakt, is in dit verband niet erg overtuigend. De telecommunicatietechniek kan bijvoorbeeld ingezet worden wanneer omvangrijke documenten op microfiches zijn opgeslagen of bepaalde stukken per telefax van de ene naar de andere plaats worden doorgegeven. Voor de raadpleging van relevante litteratuur bestaat daarentegen geen alternatief.

117. Ook de overbrenging van de studiedienst is derhalve materieel gerechtvaardigd. Deze dienst is zowel op de bibliotheek als op het persoonlijk contact met zijn opdrachtgevers, de parlementariërs, aangewezen, wanneer men zeker wil zijn dat het geleverde werk voor dezen ook bruikbaar is.

118. Samenvattend kan worden gezegd, dat de overplaatsing van het genoemde personeel in beginsel niet de grenzen van de bevoegdheid overschrijdt die het Parlement in het kader van zijn organisatiebevoegheid heeft. Het dient echter wel er op te letten, dat de overplaatsingen niet een zodanige omvang aannemen, dat Luxemburg als vestigingsplaats van het secretariaat-generaal van

38 — Zie hiervoor de punten 75-89.

het Parlement in geding komt. Daarmee zouden de grenzen worden bereikt, die het Hof in zaak 108/83 heeft getrokken.

119. In punt 10 van de resolutie wordt naast de tot nu toe genoemde groepen van personen ook gesproken over het personeel waarvan de voornaamste taak is, rechtstreeks diensten te verlenen aan individuele leden. De formulering is weliswaar zeer algemeen, maar de nadruk dient te liggen op het woord „rechtstreeks". Daardoor wordt de categorie van personen afgebakend waarop deze opsomming betrekking zou kunnen hebben. In deze enge zin opgevat, gaat het hier om medewerkers, bij wie de wijze van samenwerking met de leden zich kenmerkt door persoonlijke gesprekken en rechtstreekse aanwijzingen. Aldus opgevat, bestaat er mijns inziens geen bezwaar tegen, dat dit personeel in de vergaderplaatsen, dus ook in Brussel, te bereiken is.

120. De laatste in punt 10 van de resolutie genoemde categorie van personen is het „personeel dat uit hoofde van zijn leidinggevende of assisterende functie op dezelfde plaats als bovengenoemden moet zijn". Ook deze formulering is zeer algemeen gehouden. Zij kan worden begrepen als een additioneel geregelde groep, naast de daarvoor genoemde, inhoudelijk afgebakende groepen personeel. Wanneer men de assisterende functie als criterium neemt, zou zij ook het karakter van een restcategorie kunnen aannemen, daar wat dit aangaat het aantal van de reeds genoemde groepen van personen wordt uitgebreid. Mijns inziens dient het woord „moet" te worden benadrukt. Daardoor wordt de noodzakelijkheid een factor bij de keuze. In deze enge opvatting is de zelfstandige betekenis van dit laatste streepje gering en derhalve niet problematisch.

121. Verder moet nog het volgende worden opgemerkt. In punt 10 worden de te nemen maatregelen niet geconcretiseerd. In plaats daarvan wordt de organen van het Parlement, zijn voorzitter, secretaris-generaal, Bureau, Bureau in uitgebreide samenstelling en quaestoren, verzocht om op korte termijn alle passende maatregelen te nemen om een en ander ten uitvoer te leggen.

122. De rechtsgevolgen van de resolutie ontstaan juist door het rechtstreekse verzoek om materieel duidelijk afgebakende plannen. De concrete uitvoering moet daarentegen overeenkomstig de interne bevoegdheidsverdeling van het Parlement door zijn organen plaatsvinden. Daarbij moet er tot het bewijs van het tegendeel van worden uitgegaan, dat de organen van het Parlement in overeenstemming met het besluit van de regeringen van 1965 en de arresten van het Hof Luxemburg als vestigingsplaats van het secretariaat van het Parlement niet in geding brengen.

123. Ten slotte heeft de Luxemburgse regering in het bijzonder de aandacht gevestigd op de punten 16 en 17 van de resolutie en deze ter beoordeling aan het Hof voorgelegd. Zoals bij de toetsing van de overige punten reeds is verduidelijkt, verkrijgen de punten 16 en 17 hun portee eerst in samenhang met de andere punten van de resolutie.

De Luxemburgse regering heeft uitdrukkelijk verklaard, dat het bij de onroerend-goedplannen slechts om een nevenaspect van de besluiten inzake het personeel gaat en dat zij dit punt derhalve ook alleen maar in het verlengde van de personeelsproblematiek onderzocht wil zien.

124. Bijgevolg bestaat er tegen de onroerend-goedplannen geen bezwaar, wanneer zij er de concrete voorwaarden voor scheppen, dat de overplaatsing van het personeel binnen de uiteengezette grenzen mogelijk wordt of voor zover zij noodzakelijk zijn voor het houden van plenaire vergaderingen, die voorwerp van de arresten in de zaken 358/85 en 51/86 waren.

125. Wat de beslissing over de kosten betreft, moet worden opgemerkt dat de Luxemburgse regering hierover niets heeft geconcludeerd. Het Parlement heeft geconcludeerd, het beroep te verwerpen en verzoeker in de kosten te verwijzen.

126. Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Zo heeft het Hof ook geoordeeld in de laatste twee hier relevante zaken. [39]

C — Conclusie

127. Op grond van een en ander geef ik het Hof in overweging:

1) de beroepen te verwerpen.

2) verzoeker te verwijzen in de kosten.

39 — Zaak 108/83 en de gevoegde zaken 358/85 en 31/86, anders: zaak 230/81.