FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN

fremsat den 13. januar 1993 *

Hr. præsident
De herrer dommere,

1. Tvisten mellem Beate Weber og Europa-Parlamentet vedrører regulativet om en overgangsgodtgørelse til medlemmer af Europa-Parlamentet ved mandatophør (herefter benævnt »regulativet«) [1]. Beate Weber havde siden 1979 været medlem af Europa-Parlamentet og blev sidste gang genvalgt i 1989. Med virkning fra den 14. december 1990 udtrådte hun af Parlamentet for at blive »Oberbürgermeister« (overborgmester) i Heidelberg. Parlamentet afslog at betale hende overgangsgodtgørelse efter det nævnte regulativ. Derfor begærer sagsøgeren nu for Domstolen, at afgørelsen om afslag annulleres, at Parlamentet dømmes til at betale godtgørelsen [2] samt tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

For en udtømmende redegørelse for de faktiske omstændigheder og de relevante retsforskrifter i den foreliggende sag henvises til retsmøderapporten

Formaliteten

2. Før jeg behandler realitetsspørgsmålet i sagen, vil jeg undersøge, om søgsmålet kan admitteres. Parlamentet har gjort gældende, at sagen bør afvises, da den anfægtede retsakt vedrører den interne tilrettelæggelse af Parlamentets arbejde og ikke har retsvirkninger i forhold til tredjemand. Parlamentet henviser i denne forbindelse til dommen Les Verts mod Parlamentet [3], ifølge hvilken søgsmål til anfægtelse af Parlamentets retsakter kun kan admitteres, hvis disse har retsvirkning over for tredjemand; med »tredjemand« menes ifølge Parlamentet udelukkende personer uden for institutionen. Da den omtvistede afgørelse står i forbindelse med det retlige forhold mellem Parlamentet og dets medlemmer, bør Beate Weber's søgsmål afvises. Jeg kan ikke tilslutte mig denne argumentation.

3. Udgangspunktet og grundprincippet for ovennævnte dom, Les Verts mod Parlamentet, er den konstatering, »at Det Europæiske Økonomiske Fællesskab er et retsfællesskab, idet både dets medlemsstater og dets institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med Fællesskabets forfatning, som er traktaten« [4]. Ved traktaten er der indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Domstolen skal kunne kontrollere legaliteten af institutioner-

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — Vedtaget af Europa-Parlamentets præsidium den 18.5.1988 (PE 121 917/PRÆS/rev II).

2 — Som Beate Weber's repræsentant erkendte under den mundtlige forhandling, kan denne anden påstand ikke admitteres. »I henhold til traktatens artikel 176 har den institution, fra hvilken en annulleret retsakt hidrører, pligt til at gennemføre de foranstaltninger, der er nødvendige til at gennemføre Domstolens annullationsdom. Domstolen kan ikke uden at overskride sine beføjelser give Fællesskabets institutioner pålæg om, hvorledes disse skal opfylde domme, som den har afsagt« (dom af 20.6.1985, sag 141/85, De Compte, Sml. s. 1951, præmis 22).

3 — Dom af 23.4.1986, sag 294/83, Les Verts mod Parlamentet, Sml. s. 1339.

4 — Dommen Les Verts mod Parlamentet, præmis 23.

nes retsakter [5]. Dette betyder, at der er adgang til søgsmål ved Domstolen til prøvelse af enhver af institutionerne vedtagen bestemmelse, der kan have retsvirkninger [6].

4. I kendelserne i sagerne De Europæiske Højrepartiers Gruppe mod Parlamentet samt Blot og Front national mod Parlamentet har Domstolen fastslået, at der ikke kan anlægges annullationssøgsmål til prøvelse af retsakter, der udelukkende vedrører den interne tilrettelæggelse af Parlamentets arbejde [7]. Disse kendelser vedrører akter, som enten ikke kan have retsvirkninger eller kun har retsvirkninger internt i Parlamentet og med hensyn til dettes arbejde. Det sidstnævnte tilfælde er altså en undtagelse fra princippet om, at der kan anlægges sag ved Domstolen vedrørende alle akter fra fællesskabsinstitutionerne, der kan have retsvirkninger. Denne undtagelse har hjemmel i den beføjelse vedrørende den interne organisation, som Parlamentet har i henhold til EKSF-traktatens artikel 25, stk. 1, EØF-traktatens artikel 142, stk. 1, og Euratom-traktatens artikel 112, stk. 1. Det er dog en meget begrænset undtagelse. For at en retsakt fra Parlamentet kan undtages fra Domstolens legalitetskontrol, skal den på én gang opfylde tre betingelser: Den skal være udstedt i forbindelse med den interne tilrettelæggelse af Parlamentets arbejde, den må kun afføde retsvirkninger inden for Parlamentet, og den skal kunne prøves gennem procedurer, der er fastlagt i forretningsordenen [8].

5. Hvad nu nærmere angår Beate Weber's søgsmål, så er det omhandlede regulativ og den anfægtede parlamentsafgørelse klart af en sådan art, at de kan have retsvirkninger, navnlig i forhold til sagsøgeren [9]. Desuden vedrører afgørelsen ikke Parlamentets interne tilrettelæggelse af arbejdet. Et regulativ om en økonomisk ordning for udtrædende parlamentsmedlemmer står nemlig ikke i direkte forbindelse med Parlamentet eller dets interne tilrettelæggelse af arbejdet. Derfor kommer jeg til det resultat, at sagen bør antages til realitetsbehandling.

6. For fuldstændighedens skyld vil jeg gerne tilføje, at jeg ved behandlingen af formalitetsspørgsmålet ikke har anvendt kriteriet »tredjemand«. Efter Parlamentets opfattelse følger det af dommen Les Verts mod Parlamentet, at kun akter fra Parlamentet, som er bestemt til at afføde retsvirkninger i forhold til tredjemand, kan gøres til genstand for søgsmål, og kun personer uden for Parlamentet kan efter Parlamentets opfattelse anses for tredjemænd. Jeg tror ikke, at denne dom skal opfattes således. Kernen i dommen er princippet om, at der skal være adgang til direkte søgsmål til prøvelse af alle akter, som kan have retsvirkninger. Dette gælder især akter, der har retsvirkninger i forhold til personer

5 — Les Verts mod Parlamentet, præmis 23; gentaget i dom af 22.10.1987, sag 314/85, Foto-Frost, Sml. s. 4199, præmis 16, og i kendelse af 13.7.1990, sag C-2/88 Imm., Zwartveld m.fl., Sml. I, s. 3365, præmis 16.

6 — Dom i sagen Les Verts mod Parlamentet, nævnt ovenfor i note 3, præmis 24, med henvisning til dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet (AETR), Sml. 1971, s. 41, org. ref.: Rec. s. 263, præmis 42, og af 27.9.1988, sag 302/87, Parlamentet mod Rådet, Sml. s. 5615, præmis 20. Jeg anvender formuleringen fra den sidstnævnte dom: »kan have retsvirkninger« i stedet for formuleringen fra den førstnævnte dom: »som er bestemt til at afføde retsvirkninger«, for at undgå at give det indtryk, at spørgsmålet, om en retsakt har retsvirkning, afhænger af dennes udsteders vilje. Om en akt kan have retsvirkninger, afhænger af aktens art og rækkevidde som helhed.

7 — Kendelse af 4.6.1986, sag 78/85, Sml. s. 1753, præmis 11, og af 22.5.1990, sag C-68/90, Sml. I, s. 2101, præmis 12.

8 — Jeg tager disse tre betingelser fra Europa-Parlamentets beslutning af 9.10.1986 om Europa-Parlamentets holdning til annullationssøgsmål, der er indbragt for De Europæiske Fællesskabers Domstol i henhold til EØF-traktatens artikel 173 (EFT C 283, s. 85). I tilslutning til formuleringen i kendelserne i sagerne De Europæiske Højrepartiers Gruppe mod Parlamentet og Blot og Front national mod Parlamentet, jf. ovenfor i note 7, erstatter jeg for klarhedens skyld »interne organisation« med »den interne tilrettelæggelse af Parlamentets arbejde«.

9 — Det er ubestridt, at sagsøgeren er berørt i EØF-traktatens artikel 173, stk. 2's forstand.

uden for institutionen, sådan som det var tilfældet i dommen Les Verts mod Parlamentet; det gælder dog ikke udelukkende for denne kategori. Kriteriet »tredjemand« er derfor ikke en nødvendig forudsætning for antagelse til realitetsbehandling. I senere afgørelser er dette kriterium i øvrigt kun blevet anvendt i tilfælde, hvor søgsmålet blev admitteret [10]. I de sager, hvor søgsmålet blev afvist, nemlig i sagen De Europæiske Højrepartiers Gruppe mod Parlamentet, »Højre I-sagen«, og i sagen Blot og Front national mod Parlamentet, skete afvisningen ikke efter en stillingtagen til, hvorvidt sagsøgeren var en tredjemand, men derimod, fordi Domstolen fastslog, at de anfægtede retsakter udelukkende vedrørte den interne tilrettelæggelse af Parlamentets arbejde [11].

Fortolkningsspørgsmålet

7. Jeg kommer nu til sagens realitetsspørgsmål. Beate Weber og Europa-Parlamentet er uenige om fortolkningen af regulativet som godkendt af Parlamentets præsidium den 18. maj 1988. Uenigheden går på, om regulativet finder anvendelse på situationer som sagsøgerens, hvor et medlem udtræder af Parlamentet i løbet af den femårige valgperiode for at hellige sig en anden virksomhed. Ifølge Europa-Parlamentet gælder regulativet kun ved ophøret af det parlamentsmandatet ved udløbet af valgperioden på fem år, dvs. når medlemmet ikke genvælges. Efter Beate Weber's opfattelse gælder regulativet uden forskel ved enhver udtræden af Parlamentet.

8. I henhold til artikel 1 i regulativet har de medlemmer af Parlamentet, der anmoder derom, ret til en overgangsgodtgørelse *fra det tidspunkt, hvor deres mandat ophører,* eller, som det hedder på tysk, som er processproget i denne sag, *»nach dem Erlöschen ihres Mandats«*. Tvisten vedrører fortolkningen af begrebet »ophør« i dette regulativ.

Regulativet indeholder hverken en definition af dette begreb, en forklaring herpå eller en henvisning til andre bestemmelser i fællesskabsretten. I mangel af en sådan definition må begrebet fortolkes under hensyntagen til den generelle sammenhæng, hvori det anvendes, og til dets normale betydning i sædvanlig sprogbrug [12].

9. Jeg vil først undersøge betydningen i *sædvanlig sprogbrug*. Spørgsmålet er, om begrebet »Erlöschen« (når dette ord anvendes i forbindelse med et mandat) er et alment og neutralt begreb, eller om det derimod indebærer forestillingen om udløb, dvs. om en passiv, automatisk afslutning, der ikke er en følge af mandatindehaverens initiativ eller valg. Parlamentet har i svarskriftet, som det har indgivet til Domstolen, gjort gældende, at der med »Erlöschen« kun kan være ment et passivt, automatisk udløb (nemlig den femårige valgperiodes slutning) i modsætning til det mere neutrale begreb »Beendigung«. Dette virker ikke rigtig overbevisende. Det forekommer mig, at begrebet »Erlöschen« svarer lige så godt til neutrale begreber som

10 — Dom af 3.7.1986, sag 34/86, Rådet mod Parlamentet, Sml. s. 2155, præmis 5 og 6, og kendelse af 16.10.1986, sag 221/86 R, De Europæiske Højrepartiers Gruppe mod Parlamentet, Sml. s. 2969, præmis 19.

11 — Kendelser nævnt ovenfor i note 7, henholdsvis præmis 11 og præmis 12.

12 — Dom af 27.1.1988, sag 349/85, Danmark mod Kommissionen, Sml. s. 169, præmis 9.

»Beendigung« eller »Ende« som til et udelukkende passivt begreb som »Ablauf« [13].

Den af Parlamentet opstillede modsætning til begrebet »Beendigung« virker bestemt ikke overbevisende set i lyset af den nederlandske version af regulativet, hvor den tilsvarende glose »beëindiging« netop er anvendt (og ikke f.eks. »afloop«). Ifølge Domstolens faste praksis skal en tekst, der er affattet på forskellige sprog, fortolkes i lyset af dens affattelse på alle sprogene [14]. Ved at sammenligne med de andre versioner ser man i øvrigt, at den neutrale, almene formulering ikke kun er anvendt på nederlandsk, men også på fransk (»à partir de la fin de leur mandat«), på engelsk (»from the end of the term of office«; »end of service« i regulativets titel), på italiensk (»a partire del termine del loro mandato«; »fine« i titlen) og spansk (»a partir del fin de su mandato«). Den franske og den italienske version er af særlig betydning, da det fremgår af de dokumenter, Parlamentet har fremlagt, at regulativet blev vedtaget af præsidiet i den franske version, som er affattet på grundlag af et tidligere udkast på italiensk.

Jeg kommer derfor til den konklusion, at ordvalget i regulativet ikke giver støtte for den restriktive fortolkning, som Europa-Parlamentet har forfægtet, men snarere peger hen imod den generelle betydning, som Beate Weber har henvist til. Jeg vil nu undersøge, om Parlamentets fortolkning alligevel kan godtages, når den ses i forhold til den almindelige sammenhæng, som regulativet står i. Jeg vil derfor først undersøge regulativets formål og dernæst hele regulativet i sammenhæng.

10. Hvad angår *formålet* indeholder regulativet kun få angivelser; i hvert fald er der intet, der gør det muligt at løse det her omhandlede fortolkningsproblem. Regulativet indeholder ingen indledende betragtninger, og heller ikke titlen og de forskellige artikler indeholder andet, end hvad der kan udledes af begrebet »overgangsgodtgørelse«.

Ifølge Europa-Parlamentet er regulativets formål at sikre eksistensgrundlaget for ikke genvalgte medlemmer. Når et medlem træder ud for at udøve en anden virksomhed, opstår der ikke noget problem vedrørende eksistensgrundlaget. Ifølge Beate Weber skal godtgørelsen derimod dække de omkostninger, der er ved enhver udtræden af Parlamentet og ved ethvert skift til en anden virksomhed. Begge rationes legis er plausible og i lige stor overensstemmelse med regulativets ordlyd.

Der kan heller ikke sluttes noget ud fra regulativets tilblivelseshistorie. Blandt de dokumenter, som Parlamentet har fremlagt for Domstolen, er der kun enkelte, der stammer fra tiden før præsidiets vedtagelse af regulativet den 18. maj 1988 [15]. Disse dokumenter indeholder ingen oplysninger, der kan bruges, bortset fra de formuleringer, der også findes i selve regulativet.

13 — Beate Weber's repræsentant har i retsmødet bemærket, at begrebet »Erlöschen« også er anvendt i artikel 7 i Europa-Parlamentets forretningsorden, og at frivillig udtræden også utvetydigt er opført som en form for »Erlöschen« i denne bestemmelse.

14 — Dom af 7.7.1988, sag 55/87, Moksel, Sml. s. 3845, præmis 15.

15 — Det drejer sig om uddrag af Kvæstorkollegiets protokollater af 21.-22.3.1988 og 26.4.1988 samt det italiensksprogede udkast (PE 117 147/QUEST).

Som svar på et spørgsmål fra Domstolen herom har Parlamentet bekræftet, at man ved udarbejdelsen af regulativet er gået ud fra de ordninger, der er gældende i medlemsstaternes parlamenter. Men det har ikke kunne fremlægge nogen forberedende dokumenter herom. Ganske vist har det forelagt to interne notater af nyere dato, hvori de nationale ordninger sammenlignes. Jeg kan ikke i disse notater finde noget til støtte for Parlamentets nuværende fortolkning. Snarere tværtimod: I notaterne hedder det, at i nogle lande, nemlig Nederlandene og Tyskland, reduceres overgangsgodtgørelsen, hvis det forhenværende parlamentsmedlem har andre indtægter. Heraf slutter jeg modsætningsvis, at der i de fem andre lande, hvor der ydes overgangsgodtgørelse, ikke sker nogen reduktion. Udgangspunktet synes altså at være, helt sikkert i de to første lande, men måske også i de andre, at overgangsgodtgørelsen også bevilges — om end undertiden med et lavere beløb — til medlemmer, der udtræder af Parlamentet for at udøve en anden virksomhed.

11. Angående *sammenhængen* i hele regulativet har Beate Weber henvist til artikel 1 og 2 i regulativet. Af disse artikler fremgår, at der også skal tages hensyn til ufuldstændige mandater, dvs. mandater, der har varet i mindre end fem år. Parlamentet har hertil svaret, at regulativet ganske vist kan anvendes på ufuldstændige mandater, der er begyndt midt i en femårig valgperiode, men ikke på mandater, der er ophørt i løbet af perioden. Parlamentet har dog ikke anført noget til støtte for denne fortolkning. Selv om de nævnte artikler omhandler det tilfælde, at et mandat varer mindre end fem år, er der ikke foretaget en sådan sondring, som Parlamentet har forfægtet. Jeg kan derfor heller ikke tilslutte mig denne fortolkning.

Parlamentet har derefter henvist til regulativets artikel 2, tredje punktum. Her hedder det, at »retten til overgangsgodtgørelse bortfalder, hvis et tidligere medlem får et lønnet hverv i en af Fællesskabets institutioner, vælges til et nationalt parlament eller afgår ved døden«. Ifølge Parlamentet er dette kun en eksempelvis opregning, som er et udtryk for det almindelige princip, at der ikke bevilges overgangsgodtgørelse til et medlem, der forlader Parlamentet for at udøve en anden virksomhed. Denne fortolkning kan jeg heller ikke tilslutte mig. Der er intet, der tyder på, at den nævnte opregning ikke skulle være udtømmende. Havde det været hensigten at give udtryk for en mere generel udelukkelse, kunne dette have været formuleret klart.

12. Til slut vil jeg komme ind på Parlamentets argument om, at dets præsidium den 12. december 1990 har foretaget en bindende fortolkning af regulativet, og at det heraf følger, at Beate Weber ikke har ret til en overgangsgodtgørelse.

Regulativet blev i sin oprindelige version vedtaget af Europa-Parlamentets præsidium dem 18. maj 1988. Naturligvis har præsidiet kompetence til at ændre dette regulativ, sådan som det gjorde den 24. juni 1992, dvs. på et tidspunkt, der ikke længere er relevant for denne sag [16]. Afgørelsen af 12. december 1990 er dog af en helt anden art. Af de

16 — Af ændringerne fremgår imidlertid, at *også* et parlamentsmedlem, der nedlægger sit mandat frivilligt, har ret til overgangsgodtgørelse, forudsat at medlemmet har udøvet sit mandat i mindst tre år. Det præciseres, at indtægter fra et offentligt embede eller et hverv i Fællesskaberne fratrækkes.

dokumenter, som Parlamentet har fremlagt for Domstolen, især af uddragene af protokollaterne vedrørende Kvæstorkollegiets møder den 18. oktober og den 8. november 1990, fremgår, at man bl.a. behandlede spørgsmålet, om regulativet af 18. maj 1988 også finder anvendelse på parlamentsmedlemmer, der frivilligt forlader Parlamentet i løbet af en femårig valgperiode. På grundlag af denne undersøgelse af konkrete tilfælde erklærede Parlamentets præsidium den 12. december 1990 (to dage før sagsøgeren trådte ud af Parlamentet), at det ville »betragte« (»considérer«) overgangsgodtgørelsen som en godtgørelse, der udbetales ved valgperiodens slutning, men at Kvæstorkollegiet dog ville tage stilling til tilstrækkeligt begrundede ansøgninger i hvert enkelt tilfælde og derefter forelægge en beretning herom for præsidiet [17].

Parlamentet har i svarskriftet, som det har indgivet til Domstolen, bemærket, at præsidiets fortolkning er autentisk og derfor bindende, idet den udgår fra det organ, som har udstedt det pågældende regulativ. Dette argument kan på ingen måde overbevise mig. Man bør være meget forsigtig med at anvende teknikken med »autentiske« fortolkninger af bestemmelser, idet denne metode har den konsekvens, at den »nyfortolkede« bestemmelse får tilbagevirkende gyldighed. En sådan tilbagevirkning, som er en afvigelse fra den normale måde at lovgive på, og som står i et spændt forhold til retssikkerheden, kan efter min mening kun anvendes undtagelsesvis og med den fornødne begrundelse. Man kan ikke, som det er sket i dette tilfælde, i forbifarten gribe til denne metode i forbindelse med et gældende regulativs anvendelse på konkrete tilfælde. Dertil kommer, at den af præsidiet den 12. december 1990 vedtagne fortolkning også på et andet punkt kommer i konflikt med retssikkerhedsprincippet. Efter at man først har fastslået det princip, at regulativet kun finder anvendelse efter afslutningen af en valgperiode, åbnes der efter den vedtagne fortolkning alligevel mulighed for undtagelser i enkelttilfælde, men det angives ikke, hvilke kriterier der herved skal anvendes. Dette kan kun vanskeligt harmonere med det krav om en klar retstilstand, der, som Domstolen har fastslået, gælder med særlig styrke, når der er tale om bestemmelser med retsvirkninger af økonomisk art [18]. Anvendt på dette tilfælde betyder det, at de berørte personer med sikkerhed må kunne forudse, i hvilke tilfælde de kan nægtes — og i hvilke tilfælde ikke — et økonomisk gode som overgangsgodtgørelsen.

13. Jeg af herefter af den opfattelse, at regulativets ordlyd ikke giver noget svar på spørgsmålet, om parlamentsmedlemmer, der frivilligt forlader Europa-Parlamentet i løbet af den femårige valgperiode, udelukkes fra at modtage overgangsgodtgørelsen. Der kan heller ikke udledes noget svar af regulativets

17 — Af protokollatet vedrørende Kvæstorkollegiets møde den 8.11.1990 fremgår, at kollegiet er gået ind for udbetaling af overgangsgodtgørelsen til et parlamentsmedlem, der frivilligt nedlægger sit mandat, under forudsætning af at medlemmet har udøvet sit mandat i mindst tre år. Det præciseres, at indtægter fra et offentligt embede eller et embede i Fællesskaberne bliver fratrukket.

18 — Dom af 15.12.1987, sag 325/85, Irland mod Kommissionen, Sml. s. 5041, hvis præmis 18 lyder således: »Som Domstolen allerede gentagne gange har fastslået, skal fællesskabslovgivningen være klar, og de retsundergivne må kunne forudse dens anvendelse. Dette krav om en klar retstilstand gælder med særlig styrke, når der er tale om bestemmelser med retsvirkninger af økonomisk art, således at de berørte kan få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der herved pålægges dem.«

formål, dets tilblivelseshistorie eller dets almindelige sammenhæng. Den af Parlamentets præsidium den 12. december 1990 vedtagne fortolkning kan efter min mening ikke anses for at være bindende, da den ikke er forenelig med princippet om retssikkerhed.

14. Derfor foreslår jeg Domstolen, at Beate Weber's søgsmål admitteres, at Europa-Parlamentets afslag af 2. oktober 1991 annulleres, og at Europa-Parlamentet tilpligtes at betale sagens omkostninger.