

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. Verwerpt het beroep.
2. Verstaat dat elk der partijen de eigen kosten zal dragen.

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 februari 1983.

Mertens de Wilmars	Pescatore	O'Keeffe	Everling	
Mackenzie Stuart	Bosco	Due	Bahlmann	Galmot

De griffier

P. Heim

De president

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL
G. F. MANCINI
VAN 7 DECEMBER 1982 ¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. In de zaak waarover u zich thans dient uit te spreken, zijn in wezen twee problemen aan de orde, beide van groot

belang uit constitutioneel oogpunt: in de eerste plaats moet worden bepaald in hoeverre het Hof — in een rechtstreeks beroep — rechterlijke controle kan uitoefenen over de werkzaamheden van het Parlement; en voorts moet worden vastgesteld of, en zo ja in hoeverre, het

¹ — Vertaald uit het Italiaans.

Parlement bevoegd is te beslissen over de vestigingsplaats van zijn diensten en over zijn arbeidsplaats, zulks gelet op de op dit gebied tussen de Lid-Staten bestaande akkoorden. U had reeds gelegenheid u, in een beperkt en bijzonder opzicht, bezig te houden met het vraagstuk van de rechterlijke controle op de handelingen van het Parlement: ik herinner aan uw recent arrest in de zaak-Lord Bruce of Donington t. Aspden. Ik meen echter dat dit de eerste keer is dat u wordt gevraagd, u rechtstreeks over deze materie uit te spreken. Er zijn daarentegen nog geen beslissingen over het thema van de zetel van het Parlement.

Na deze inleiding wil ik de feiten van de zaak kort samenvatten.

In zijn resolutie van 7 juli 1981 nam het Europees Parlement een standpunt in over de plaats van vestiging van de gemeenschapsinstellingen en met name over zijn eigen zetel. In afwachting van de vaststelling van één enkele plaats voor de uitoefening van zijn werkzaamheden, nam het een aantal maatregelen en besloot het inzonderheid:

- a) de plenaire vergaderingen te Straatsburg te houden;
- b) de commissie- en fractievergaderingen in de regel te Brussel te beleggen;
- c) door passende hervormingen het secretariaat en de technische diensten in staat te stellen aan de behoeften van de plenaire vergaderingen en van de commissie- en fractievergaderingen te voldoen.

Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie op 7 augustus 1981, heeft het Groothertogdom Luxemburg beroep ingesteld tot nietigverklaring van voornoemd besluit wegens onbevoegdheid en schending van wezenlijke vormvoorschriften. In zijn verweerschrift heeft het Parlement gesteld dat het beroep in verschillende opzichten niet-ontvankelijk en, subsidiair, ongegrond is.

2. In mijn conclusie zal ik mij vooreerst bezighouden met de vele middelen die verweerder tegen de ontvankelijkheid van het beroep heeft aangevoerd. Het gaat om excepties waarmee steeds of vrijwel steeds ingewikkelde rechtsproblemen zijn gemoeid. Vervolgens zal ik ingaan op de grond van de zaak, dat wil zeggen op de twee door verzoeker gestelde gebreken — onbevoegdheid en schending van wezenlijke vormvoorschriften. In dat verband zal ik allereerst een overzicht moeten geven van de verschillende tussen de Lid-Staten gesloten akkoorden — zowel wat de datum als wat de inhoud daarvan betreft — over de arbeidsplaats van het Parlement.

3. Ik begin met het onderzoek van de procedurele aspecten.

De verwerende instelling acht het beroep niet-ontvankelijk op verschillende gronden, die ik voor het gemak van mijn betoog in drie groepen zal verdelen. De excepties van de eerste groep hebben betrekking op de situatie van verzoeker, die van de tweede zijn ontleend aan de aard van de bestreden handeling, en die van de derde berusten op een uit artikel 38 EEG-Verdrag afgeleide afbakening van de handelingen van het Parlement, die vatbaar zijn voor rechtstreeks beroep.

Ik zal de ontvankelijkheid van het beroep volgens deze indeling onderzoeken en ik ga allereerst in op de excepties die verband houden met de vraag of het Groothertogdom Luxemburg wel geleg-

timeerd is om beroep in te stellen. De eerste van deze excepties gaat ervan uit, dat de bevoegdheid om de zetel van de instellingen vast te stellen, door de Verdragen aan de regeringen van de Lid-Staten is voorbehouden. Artikel 77 EGKS-Verdrag bepaalt: „De zetel van de instellingen der Gemeenschap wordt in onderlinge overeenstemming door de regeringen der deelnemende staten vastgesteld”; dienovereenkomstig bepalen ook de — gelijkkluidende — artikelen 216 EEG-Verdrag en 189 Euratom-Verdrag: „De zetel van de instellingen der Gemeenschap wordt in onderlinge overeenstemming door de regeringen der Lid-Staten vastgesteld”. Volgens het Parlement leggen deze bepalingen de Lid-Staten de verplichting op, al het nodige te doen om tot een akkoord te komen. Wendt een der Staten, ofschoon hij over middelen als overleg en akkoord beschikt om het zetelprobleem op te lossen, zich nu tot de rechter, dan heeft dit de niet-ontvankelijkheid van het beroep tot gevolg. Het gaat om een bijzondere vorm van verval van vorderingsrecht, gebaseerd op de positie en de handelwijze van verzoeker. Rechtsgrondslag van dit verval is de „estoppel”-regel, die in het algemene volkenrecht geldt en door artikel 5 EEG-Verdrag in de communautaire rechtsorde is overgenomen.

Deze exceptie lijkt mij niet gegrond. „Estoppel” is een typisch „common-law”-instituut, dat iemand belet bepaalde handelingen te verrichten, wanneer deze in strijd zijn met het resultaat dat mede door toedoen van die persoon tot stand is gekomen. In het volkenrecht wordt dit beginsel of een gelijkaardig beginsel aangewend om uit te sluiten dat een staat rechten doet gelden, voortvloeiende uit de niet-uitvoering van een overeenkomst, wanneer hij, ofschoon hij daartoe in

staat was, niets heeft gedaan om deze uit te voeren (zie de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof van 20 februari 1969, Bondsrepubliek Duitsland t. Dene-marken, Bondsrepubliek Duitsland t. Nederland, Rec. 1969, blz. 26, punt 30).

Maar de „estoppel”-regel, waarvan de inhoud al vrij vaag is in de betrekkingen tussen staten, kan niet worden overgenomen in het gemeenschapsrecht en is in geen geval van toepassing op het onderhavige geval.

Vooreerst zij opgemerkt dat het gemeenschapsstelsel organisch is gestructureerd en beschikt over een rechterlijke instantie voor het oplossen van geschillen tussen de Lid-Staten onderling en tussen deze en de instellingen. Het is dus logisch dat in een dergelijk systeem de belanghebbenden zich tot de rechter wenden om hun onderscheiden posities te beschermen. Het zou ongerijmd zijn een beroep op de rechter als strijdig met de goede trouw te beschouwen, wanneer juist het bestaan van een orgaan dat het „ius dicere” tot taak heeft, een van de opvallendste kenmerken van de communautaire rechtsorde is. Deze zienswijze wordt bevestigd door de rechtspraak van het Hof. Ik verwijs naar het arrest van 31 maart 1971 (zaak 22/70, Commissie t. Raad, Jurispr. 1971, blz. 263). In deze zaak diende — onder meer — te worden uitgemaakt, of de Commissie nog in rechte kon optreden, „daar zijzelf in hoge mate verantwoordelijk was [ge-weest] voor de [door de verzoekende instelling betwiste] situatie, nu zij niet tijdig de nodige maatregelen had genomen om de uitoefening van de communau-

taire bevoegdheid mogelijk te maken door passende voorstellen aan de Raad voor te leggen" (r.o. 65). Het Hof overwoog dat, aangezien de zaak betrekking had „op de institutionele structuur van de Gemeenschap, de ontvankelijkheid van het beroep niet [mocht] afhangen van vroegere verzuimen of vergissingen van verzoekster" (r.o. 63).

Mijns inziens is ook in artikel 5 EEG-Verdrag geen verwijzing naar de „estoppel"-regel te vinden. Dit artikel, voor zover hier relevant, bepaalt slechts: „De Lid-Staten treffen alle algemene of bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag . . . voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Zij vergemakkelijken [de Gemeenschap] de vervulling van haar taak". In casu hebben de staten geen definitief akkoord over de plaats van de zetel van het Parlement bereikt; doch dit betekent niet, dat zij een *voor hen uit het Verdrag voortvloeiende verplichting* niet zijn nagekomen, om de eenvoudige reden dat een dergelijke verplichting niet bestaat. De artikelen 77 EGKS-Verdrag, 216 EEG-Verdrag en 189 Euratom-Verdrag verplichten de Lid-Staten niet tot een akkoord over de zetels te komen, doch behouden hun enkel de bevoegdheid daartoe voor; uiteraard voor zover de niet-uitoefening of de slechte uitoefening ervan niet tot een verlamming van de instellingen leidt. Dit volgt uit de tekst van voornoemde bepaling en uit de omstandigheid dat volgens de heersende opvattingen in het algemene volkenrecht de „pacta de contrahendo" hooguit de verplichting in het leven roepen, te goeder

trouw over het toekomstige akkoord te onderhandelen.

Iets dergelijks vinden wij bijvoorbeeld in artikel 220 EEG-Verdrag, dat bepaalt: „De Lid-Staten treden, voor zover nodig, met elkaar in onderhandeling ter verzekering, voor hun onderdanen, van — de bescherming van de persoon alsmede het genot en de bescherming van de rechten, overeenkomstig de voorwaarden welke in elke Staat voor de eigen onderdanen gelden, — de afschaffing van dubbele belasting . . ., — de onderlinge erkenning van vennootschappen . . ., — de vereenvoudiging van de formaliteiten waaraan de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissingen en scheidsrechterlijke uitspraken onderworpen zijn." Er zij op gewezen, dat in deze bepaling, teneinde de klemtoon te leggen op de verplichting tot onderhandelen van de Lid-Staten, een veel nauwkeuriger formule wordt gebruikt („treden . . . in onderhandeling") dan in de artikelen 77 EGKS-Verdrag, 216 EEG-Verdrag en 189 Euratom-Verdrag („De zetel . . . wordt in onderlinge overeenstemming . . . vastgesteld"); bovendien wordt in eerstgenoemde bepaling, althans in grote lijnen, de inhoud van de toekomstige akkoorden aangegeven. Waar aldus uit de verdragsbepalingen betreffende de zetels van de instellingen niet eens duidelijk een verplichting tot onderhandelen kan worden afgeleid, kan volgens mij bezwaarlijk worden gesteld dat in casu de Lid-Staten in dit opzicht artikel 5 EEG-Verdrag hebben geschonden, of dat hun stilzitten de goede werking van de instellingen in gevaar heeft gebracht. Zoals bekend, hebben de Lid-Staten zich in werkelijkheid meermaals met het probleem van de zetel van het Parlement beziggehouden en akkoorden gesloten op welker inhoud en rechtswaarde ik bij het onderzoek ten gronde zal ingaan.

Artikel 5 legt de Lid-Staten voorts de verplichting op, de Gemeenschap de vervulling van haar taak te *vergemakkelijken*. Maar ook hier is het mij niet duidelijk, hoe de Lid-Staten kunnen worden geacht in gebreke te zijn gebleven omdat zij geen definitief akkoord over de zetel van het Parlement hebben bereikt. Uit vorenbedoelde akkoorden, hoe beperkt deze ook zijn, blijkt dat zij deze verplichting zijn nagekomen.

4. Ook de tweede exceptie heeft betrekking op de situatie van verzoeker, doch zij berust op een andere stelling: de verschillende Lid-Staten — zo wordt gezegd — kunnen niet „uti singuli” beroep instellen tegen gemeenschapshandelingen die in strijd zijn met het hun door het primaire gemeenschapsrecht toegekende recht om over de zetel van de instellingen te beslissen. De bevoegdheid om dergelijke handelingen te bestrijden, behoort aan alle staten gezamenlijk en kan bijgevolg enkel gezamenlijk worden uitgeoefend. In casu is het Groothertogdom de enige staat die beroep heeft ingesteld: bijgevolg moet het als niet-ontvankelijk worden beschouwd omdat het niet geleitimeerd is in rechte op te treden.

Deze stelling kan niet worden aanvaard. Ik heb er reeds op gewezen, dat de drie Verdragen in gelijke vorm de Lid-Staten de bevoegdheid geven, de zetel van de instellingen vast te stellen. Kenmerkend voor deze regeling is, dat in deze bijzondere materie — die van constitutioneel belang is omdat zij verband houdt met de werking van de instellingen — de bevoegdheid uitdrukkelijk aan de gemeenschapsinstellingen is onttrokken en aan de soevereiniteit van de staten is voorbe-

houden. Ik herhaal, soevereiniteit: en hoe kan dan elke Lid-Staat de mogelijkheid worden ontzegd, afzonderlijk op te treden om zijn prerogatieven veilig te stellen? Ook de omstandigheid dat de keuze van de zetels wilsovereenstemming tussen alle staten vereist, laat geen andere conclusies toe: het kader waarin deze uitsluitende bevoegdheid wordt uitgeoefend — en dat bedoelde wilsovereenstemming onderstelt —, is immers één zaak, de mogelijkheid voor elke staat om „uti singulus” tegen een eventuele schending van deze voorbehouden bevoegdheid op te treden, een andere.

Deze twee aspecten mogen niet worden verward. Een andere redenering zou tot een onzinnig resultaat leiden: de weigering van één enkele staat om aan een gezamenlijke actie deel te nemen, zou alle andere beletten in rechte op te komen ter bescherming van hun bijzonder belang bij een regeling van het zetelvraagstuk, ook door onderlinge wilsovereenstemming. Wij kunnen dus tot het besluit komen dat elke staat in deze materie drager is van een eigen wezenlijk belang, erkend door voornoemde overeenkomstige bepalingen van de drie Verdragen, en dus ontegenzeggelijk over de „legitimatatio ad causam” beschikt wanneer hij optreedt ter bescherming van dit belang.

In casu voert het Groothertogdom niet slechts aan, dat het besluit van het Parlement ongeldig is wegens onbevoegdheid, omdat het in strijd is met bepalingen van de Verdragen die de bevoegdheid om over de zetel van de instellingen te beslissen, aan de Lid-Staten voorbehouden; het betoogt bovendien, dat dit besluit, wat zijn bijzondere inhoud betreft, in strijd is met de tot dusver tussen de staten bereikte akkoorden over de voorlo-

pige arbeidsplaatsen van het Parlement. Zoals hierna duidelijker zal worden, komt het verschil ten gronde hoofdzakelijk neer op de vraag, of het besluit van het Parlement past in het kader van de reeds tussen de staten bereikte akkoorden betreffende de zetel, zonder deze in enig opzicht te wijzigen, in welk geval het als een besluit inzake de interne organisatie is te beschouwen, dan wel buiten dit normatieve kader valt of ermee in strijd komt, in welk geval het onbevoegdlijk zou zijn genomen. De tot nog toe gesloten akkoorden over de zetel van het Parlement zijn inzonderheid voor Luxemburg van belang. Men denke slechts aan het „Besluit van de vertegenwoordigers van de regeringen der Lid-Staten betreffende de voorlopige vestiging van bepaalde instellingen en van bepaalde diensten der Gemeenschappen” van 8 april 1965; blijkens zijn enige considerans strekt dit juist tot „regeling van bepaalde bijzondere vraagstukken met betrekking tot het Groothertogdom Luxemburg”, en in deze optiek bepaalt artikel 4: „Het secretariaat-generaal van het Europese Parlement en zijn diensten blijven te Luxemburg gevestigd”. Hieruit volgt dat het belang van Luxemburg bij een beroep tegen het besluit van het Parlement, in casu een eigen, bijzondere inhoud heeft en dus niet met het belang van de andere Lid-Staten mag worden gelijkgesteld.

Het Parlement betwist deze zienswijze. Het voert aan, dat de Lid-Staten niet elk een zelfstandig belang hebben bij een regeling van het zetelvraagstuk door een akkoord tussen de regeringen, doch veel eerder medesubjecten zijn van één enkel,

ondeelbaar belang. Hieruit zou volgen dat zij dit belang niet „*uti singuli*” voor de rechter kunnen doen gelden. Ik verwierp reeds de stelling, dat de Lid-Staten dragers van een collectief belang zijn. Maar laten wij eens aannemen dat dit het geval is. Dan is het daarom elke staat afzonderlijk nog niet verboden zich ter bescherming van zijn positie tot de rechter te wenden. Het is immers een algemeen erkend beginsel dat de medesubjecten van een recht ook afzonderlijk kunnen optreden: als voorbeelden uit het privaatrecht denke men aan de positie van hoofdelijke schuldenaars en van medeëigenaars. Bovendien beantwoordt dit beginsel aan de elementaire noodzaak, de bescherming in de vorm van toegang tot de rechter in ieder geval te verzekeren: indien werd aanvaard dat in een zaak als de onderhavige de rechtsvoordering uitsluitend door alle medesubjecten van het geschonden recht tezamen kan worden ingesteld, zou de daadwerkelijke en tijdige uitoefening ervan twijfelachtig of ronduit onmogelijk worden.

5. In dezelfde gedachtengang voert het Parlement een derde argument aan. Gesteld — zo betoogt het — dat een Lid-Staat zich „*uti singulus*” tot de rechter kan wenden, ofschoon hij slechts medesubject is van het recht dat hij doet gelden, dan is het, wil de rechter uitspraak kunnen doen, toch nog noodzakelijk dat alle andere medesubjecten van dat recht in de zaak worden betrokken. Het zou met andere woorden gaan om een geval van noodzakelijk litisconsortium, voortvloeiende uit de aard van de omstrede verhouding. De regels betreffende de procesvoering voor het Hof — zo ver-

volgt het Parlement — kennen geen interventie „iussu iudicis”, doch enkel vrijwillige interventie en dan nog, zoals wij zullen zien, met enige beperkingen. Bijgevolg zou er technisch geen mogelijkheid bestaan om alle belanghebbenden in het geding te betrekken. Bijgevolg zou de rechter, telkens wanneer de in geding zijnde verhouding litisconsortium noodzakelijk maakt en niet alle subjecten van deze verhouding in het geding zijn betrokken, zich in de onmogelijkheid bevinden een dienstige uitspraak te doen, dat wil zeggen de vordering van verzoeker toe te wijzen. Het ligt voor de hand, welke conclusie hieruit wordt getrokken: het Groothertogdom Luxemburg heeft geen vorderingsrecht.

Deze stelling is niet overtuigender dan de eerste en dit niet alleen omdat zij er ten onrechte van uitgaat, dat de Lid-Staten in de onderhavige materie niet elk een zelfstandig belang hebben. Zij vertoont meer bepaald een ander zwak punt: uit de rechtsregels betreffende de interventie kunnen niet de gevolgtrekkingen worden afgeleid die het Parlement als logisch en redelijk voorstelt.

Om te beginnen merk ik op, dat er slechts sprake kan zijn van een noodzakelijk litisconsortium wanneer aan twee voorwaarden is voldaan: bij de omstreden verhouding moeten verschillende subjecten betrokken zijn, en een ten aanzien van een of meer hunner gewezen beslissing moet „inutiliter data” zijn. In casu kan niet worden betwijfeld dat, mocht het Hof het verzoek van het Groothertogdom toewijzen, het arrest „utiliter datum” zou zijn: het zou immers het initiatief van het Parlement ontcrachten en aldus de belangen van de verzoekende staat beschermen. Het lijkt mij dan ook niet juist, in casu van een

noodzakelijk litisconsortium te spreken. Bijgevolg behoeft niet meer te worden nagegaan, of de communautaire procesregeling de rechtsfiguur van de interventie „iussu iudicis” kent. Op dit punt kan ik mij ertoe beperken te verwijzen naar het arrest van 10 december 1969 (zaak 12/69, Wonnerth, Jurispr. 1969, blz. 577), waarin het Hof overwoog dat „het Reglement voor de procesvoering een [zodanige tussenkomst] niet kent”.

De positie van de medesubjecten van een recht, die de vordering niet hebben ingesteld, wordt daarentegen ten aanzien van de procedure die is ingeleid door degene die de vordering heeft ingesteld, beschermd door de instituten van de vrijwillige interventie en het derdenverzet. Ik herinner eraan, dat volgens het geldende Reglement het aanhangig maken van het geding wordt bekendgemaakt door opneming in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van „een mededeling . . ., inhoudende de dag der inschrijving van het inleidend verzoekschrift, de namen en de woonplaatsen van partijen, het voorwerp van het geding en de conclusies van het verzoekschrift, alsmede aanduiding van de aangevoerde middelen en de voornaamste voorgedragen argumenten” (artikel 16, paragraaf 6). Aldus kunnen de belanghebbenden kennis nemen van de belangrijkste gegevens en beoordelen of het wenselijk is in het geding te interveniëren.

Het Parlement merkt dienaangaande op, dat de geldende procesregels enkel de tussenkomst „ad adiuvandum” toelaten, terwijl in casu de andere staten ook hadden kunnen interveniëren ter verdediging van standpunten die verschillen van die van verzoeker en niet noodzakelijkerwijs overeenstemmen met die van de verwe-

rende instelling. Zo gezien, zou het stelsel de medesubjecten van het door een hunner geldend gemaakt belang dus een betrekkelijk zwakke bescherming bieden: indien geen overeenstemming bestaat tussen de standpunten van verzoeker en die welke de medesubjecten in rechte willen verdedigen, zouden deze enkel maar over het middel van derdenverzet beschikken. Deze benadering van het instituut van de interventie berust op de desbetreffende bepalingen in de drie Protocollen betreffende het Statuut van het Hof van Justitie. Artikel 34, tweede alinea, van het Statuut-EGKS bepaalt: „De conclusies van het verzoekschrift tot tussenkomst kunnen slechts ten doel hebben de conclusies van een der partijen te ondersteunen of te verwerpen.” Op overeenkomstige wijze bepalen de artikelen 37, derde alinea, van het Statuut-EEG en 38, derde alinea, van het Statuut-Euratom: „De conclusies van het verzoek tot voeging kunnen slechts strekken tot ondersteuning van de conclusies van een der partijen.” Het gebruik van het bijwoord „slechts” in alle drie de bepalingen lijkt mij een moeilijk te overkomen hinderpaal voor wie het standpunt wil verdedigen dat andere vormen van interventie dan de louter ondersteunende toegelaten zijn.

De opwerping dat de bescherming van subjecten die niet zelfstandig kunnen interveniëren, precair en ontoereikend is, bevat dus een kern van waarheid. Vandaar naar de bewering dat het medesubject van een recht niet „uti singulus” kan optreden, is het echter een grote en mijns inziens te grote stap. In beide gevallen bestaat het risico dat afbreuk wordt gedaan aan de rechten van de verdediging:

van beide bezwaren — de onmogelijkheid zich anders dan gezamenlijk (dat wil zeggen samen met alle andere medesubjecten van het omstreden recht) tot de rechter te wenden, en de beperkte mogelijkheid tot interventie in het geding, overigens gecompenseerd door de mogelijkheid achteraf derdenverzet in te stellen — lijkt het eerste mij niettemin veel ernstiger. Daarom moet mijns inziens de voorkeur worden gegeven aan die uitlegging, welke de meest volledige, of zo men wil, minst onvolledige bescherming van alle betrokken belangen verzekert. Bijgevolg moet, zelfs indien men de opvatting van het Parlement deelt, dat in casu het omstreden recht één en ondeelbaar is, worden aangenomen dat elke staat „uti singulus” kan optreden; met dien verstande dat de andere medebelanghebbenden althans ter ondersteuning in het geding kunnen interveniëren of desgevallend derdenverzet kunnen doen.

6. Het Parlement voert nog een tweede reden aan waarom het verzoeker aan een vorderingsrecht zou ontbreken. Het betoogt dat Luxemburg niet bevoegd was in rechte op te treden ter bescherming van de belangen van het personeel van het Parlement, en dat het beroep bijgevolg niet-ontvankelijk is. Deze exceptie — die ik, met permissie, vrij bizar vind — is ontleend aan het feit dat verzoeker het besluit van het Parlement ook betwist omdat dit nadelig voor de ambtenaren van deze instelling zou zijn. De stelling van verweerder mist klaarblijkelijk elke grondslag. Het staat vast dat Luxemburg nooit heeft beweerd als behartiger van andermans belangen op te treden: het heeft integendeel steeds verklaard, vanuit een eigen subjectieve positie te handelen, hetgeen ook duidelijk moet blijken uit

wat ik hiervoor over het belang bij de vordering heb gezegd. Ik verwijs dan ook naar mijn betoog dienaangaande.

van de handeling en de instelling van het beroep.

7. Dan kom ik thans tot de excepties van niet-ontvankelijkheid, die ontleend zijn aan de kenmerken die een gemeenschapshandeling moet bezitten om vatbaar te zijn voor beroep. Het gaat hier om de exceptie afgeleid uit het beweerde confirmatoire karakter van het besluit, en om de exceptie dat dit besluit louter interne werking heeft.

De eerste kan gemakkelijk worden samengevat. Het Parlement voert aan, dat het besluit van 7 juli 1981 enkel de bij resolutie van 13 maart van hetzelfde jaar genomen beslissing betreffende de arbeidsplaats bevestigt: hieruit volgt dat eerstgenoemd besluit niet afzonderlijk kan worden bestreden, aangezien het louter confirmatoir is, terwijl tegen de beslissing van 13 maart niet tijdig beroep is ingesteld. In dit verband herinner ik eraan, dat beroep tegen handelingen van het Parlement moet worden ingesteld „binnen een maand na het openbaar maken van het besluit van de Vergadering” (artikel 38, tweede alinea, EGKS-Verdrag). Het besluit van 13 maart werd bekendgemaakt in het Publikatieblad van 6 april (PB C 77, blz. 70) en het verzoekschrift werd eerst op 7 augustus ter griffie neergelegd. Zelfs indien op grond van het bekende beginsel „magis valeat quam pereat” het beroep werd geacht betrekking te hebben op het eerste van de twee besluiten en alleen dit als een bezwarende en voor beroep vatbare handeling werd beschouwd, zou het nog tardief zijn omdat meer dan vier maanden zijn verstreken tussen het openbaar maken

Deze stelling kan niet worden aanvaard. Volgens de rechtspraak van het Hof kan weliswaar tegen bevestigende handelingen geen afzonderlijk beroep worden ingesteld (zie onder meer het arrest van 22 maart 1961, gevoegde zaken 42 en 49/59, SNUPAT, Jurispr. 1961, blz. 101), doch de resolutie van 7 juli beperkt zich er niet toe die van 13 maart te bevestigen. Op laatstgenoemde datum stelde het Parlement, op voorstel van het Bureau, voor het gehele jaar, met name voor de periode van 23 maart tot 18 december, de data en de plaats van de zittingen vast en besloot het in deze periode negen vergaderingen te houden, alle te Straatsburg (23-26 maart, 6-10 april, 4-8 mei, 15-19 juni, 6-10 juli, 14-18 september, 12-16 oktober, 16-20 november en 14-18 december). Het is duidelijk dat deze resolutie een beperkte draagwijdte heeft in die zin, dat zij uitsluitend betrekking heeft op de organisatie van de werkzaamheden van de plenaire vergadering tijdens het lopende jaar. Zij bevat geen enkele verklaring over de werkwijze van de vergadering in de volgende jaren; zij betreft noch in het algemeen noch alleen voor 1981 de plaatsen van de commissie- en fractievergaderingen; tenslotte voorziet zij geen enkele maatregel betreffende de werking van het secretariaat en de technische diensten.

Het latere besluit van 7 juli heeft wel degelijk een andere inhoud. Zoals gezegd, besloot het Parlement daarbij, de plenaire vergaderingen te Straatsburg te houden, zonder enige beperking in de tijd en zonder een werkschema voor een bepaalde periode vast te stellen. Bovendien nam het twee beslissingen over aanlegenheden die in het eerste besluit niet aan de orde kwamen: de commissie-

en fractievergaderingen zullen in de regel te Brussel worden belegd, en er zullen maatregelen worden genomen met het oog op de werking van het secretariaat en de technische diensten. Kortom, men kan met een gerust weten ontkennen dat de twee resoluties elkaar ook maar ten dele overlappen. Van de bevoegde niet-ontvankelijkheid is dan ook geen sprake.

Deze conclusie vindt trouwens steun in uw rechtspraak. In vernoemd arrest van 31 maart 1971 (zaak 22/70) overwoog het Hof, dat een beslissing van de Raad niet kon worden beschouwd „als een eenvoudige bevestiging van vorige beslissingen” (in welke geval het beroep tardief ware geweest), daar door een in tussentijd door de Raad vastgestelde verordening de situatie ingrijpend was gewijzigd (r.o. 66). Het ging in die zaak om de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten inzake onderhandelingen op het gebied van het vervoer.

8. Het Parlement betwist echter nog in een ander opzicht de ontvankelijkheid van het beroep: de bestreden handeling — zo stelt het — heeft enkel gevolgen in de administratieve sfeer van de instelling en is bijgevolg niet vatbaar voor beroep.

In beginsel is dit juist. Handelingen van een instelling, die uitsluitend binnen die instelling rechtsgevolgen teweegbrengen, zijn niet vatbaar voor beroep. Het Hof heeft zich herhaaldelijk in die zin uitgesproken. Ik herinner aan het arrest van 12 februari 1960 (gevoegde zaken 16-18/59, Geitling e. a., Jurispr. 1960, blz. 45, 65). Daarin werd uitgesloten dat de bestreden handeling vatbaar was voor

beroep omdat zij geen verbindende werking had ten aanzien van degenen tot wie zij was gericht, en zij ook de Hoge Autoriteit bij de vervulling van haar taken in de toekomst niet kon binden, zodat de verzoekersters er geen nadeel van konden ondervinden. Voorts werd overwogen dat de bepaling „geen regel [stelde] welke enig ... rechtsgevolg [had]” aangezien het slechts ging om „een maatregel van interne orde”. Zou dus het onderhavige besluit een louter interne handeling zijn, dan zou de exceptie van niet-ontvankelijkheid moeten worden aanvaard.

Maar juist deze kwalificatie lijkt mij twijfelachtig. Gezien haar doelstellingen, behoort de bestreden handeling tot de zogenoemde handelingen van interne organisatie, waarmee elke instelling haar interne structuur en haar werkzaamheden regelt. Voor het moment laat ik even de vraag terzijde, of zij blijft binnen het gebied van de bevoegdheden waarover de verwerende instelling juist op het gebied van haar interne organisatie beschikt, dan wel of zij daarbuiten treedt en dus gebrekkig is wegens onbevoegdheid. Ik beperk mij tot een ander aspect. Handelingen van interne organisatie hebben in de regel enkel interne gevolgen, dat wil zeggen gevolgen die uitsluitend de administratie betreffen van de instelling die die handelingen verricht. Maar zoals steeds, kent ook deze regel uitzonderingen. Het is dus mogelijk — en in de praktijk is dit niet zelden het geval — dat zij ook externe gevolgen teweegbrengen, met het risico dat de belangen van andere personen in het gedrang komen. Van dergelijke handelingen met zowel interne als externe werking vinden wij een voorbeeld in het bij wege van prejudiciële beslissing gewezen arrest van het Hof van 15 september 1981 (zaak 208/80, Lord Bruce of Donington, Jurispr. 1981, blz. 2205). De vraag was, of de nationale autoriteiten waren gebonden door het als maatregel van interne

organisatie vastgestelde besluit van het Parlement, om zijn leden een forfaitaire vergoeding te geven voor hun reis- en verblijfkosten. Het Hof beantwoordde deze vraag bevestigend en verklaarde dat de Lid-Staten geen fiscale lasten mogen leggen op de eventuele inkomsten die de leden van het Europees Parlement wegens hun mandaat genieten (r. o. 17-22). Past men dit beginsel in casu toe, dan valt aan te nemen dat het onderhavige besluit, ofschoon het maatregelen van interne organisatie betreft, externe gevolgen *kan* teweegbrengen, die andere personen en dus ook de Lid-Staten kunnen bezwaren. Dit volstaat mijns inziens om de betrokken exceptie als ongegrond te beschouwen.

Dit gezegd zijnde, meen ik thans niet dieper op de werkelijke aard van het bestreden besluit te moeten ingaan om uit te maken of het enkel binnen dan wel ook buiten de instelling gevolgen teweegbrengt. Dit punt hangt immers ten nauwste samen met de vraag of het besluit al dan niet onbevoegdlijk zou zijn genomen. Het gaat hierbij om twee zijden van één medaille. Doch de medaille betreft in wezen de grond van de zaak en ik zal er bij het onderzoek ten gronde op terugkomen.

9. Het is echter voornamelijk met een ander argument dat de verwerende instelling de ontvankelijkheid van het beroep wegens de aard van de bestreden handeling betwist. Dit argument berust op een onbetwistbaar gegeven: het besluit van 7 juli 1981 — zo wordt gezegd — betreft de organisatie van de werkzaamheden van de Vergadering en dus al haar activiteiten, zonder onderscheid te maken tussen de verschillende bevoegdheden die haar door elk van de drie Verdragen zijn

toegekend. Een dergelijke handeling — zo wordt voorts gesteld — valt buiten het begrip „besluit van de Vergadering” in de zin van artikel 38 EGKS-Verdrag. Bijgevolg is zij niet vatbaar voor beroep. Deze stelling berust enerzijds op de constatering dat noch het EEG-Verdrag, noch het Euratom-Verdrag — althans niet uitdrukkelijk — voorzien in een beroep tegen handelingen van het Parlement, en anderzijds op de gedachte dat artikel 38 EGKS-Verdrag enkel beroep toelaat tegen besluiten betreffende aangelegenheden die binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag vallen. Uitgaande van deze premissen zou uiteraard ook geen beroep mogelijk zijn tegen besluiten op gebieden die aan de drie Verdragen gemeen zijn, bij voorbeeld die welke betrekking hebben op de organisatie en de werking van de instellingen.

Eén ding staat vast. Deze uitlegging van artikel 38 is uiterst beperkend en wanneer men ze zou aanvaarden, blijven er maar zeer weinig handelingen van het Parlement als EGKS-instelling over, die vatbaar zijn voor beroep. De niet-verbindingende handelingen buiten beschouwing gelaten (hetgeen het gebied reeds zeer sterk beperkt, aangezien het hier om een Parlement met voornamelijk een controlefunctie gaat: zie artikel 20 EGKS-Verdrag), blijven er drie categorieën handelingen over:

- a) de motie van afkeuring tegen de Hoge Autoriteit, bedoeld in artikel 24 EGKS-Verdrag;
- b) de besluiten op begrotingsgebied, vastgesteld op grond van artikel 78 EGKS-Verdrag, in de versie van het

Verdrag van 22 juli 1975 houdende „wijziging van een aantal budgettaire bepalingen van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben”;

- c) de besluiten van de Vergadering tot goedkeuring krachtens artikel 95 EGKS-Verdrag en in het kader van de procedure van de zogenaamde „kleine herziening” van de door de Hoge Autoriteit en de Raad voorgestelde en vervolgens aan de beoordeeling van het Hof onderworpen wijzigingen van het Verdrag.

Hebben wij hier dan te maken met een Parlement dat praktisch aan controle is onttrokken? Nee. Verweerders uitlegging kan om verschillende redenen niet worden aanvaard. De eerste, algemene, reden heeft betrekking op de aard van de behandeling. Zoals bekend, heeft het Parlement deze vastgesteld om zijn werkwijze te regelen wat de vergaderplaatsen en het personeel en de noodzakelijke technische voorzieningen betreft. Maar dan is het ook beslist onmogelijk om, onderscheidend naar de bevoegdheden die elk der Verdragen aan de instelling verleent, de inhoud van het besluit op te splitsen en te beweren dat de uit deze twijfelachtige verbroekeling resulterende besluiten slechts vatbaar zijn voor beroep krachtens artikel 38 EGKS-Verdrag voor zover zij in verband kunnen worden gebracht met de uit dit Verdrag voortvloeiende bevoegdheden. Een dergelijke ingreep, die men zich wellicht in abstracto kan voorstellen (maar zelfs dit is twijfelachtig), lijkt in de praktijk onzinnig, aangezien er slechts één Vergadering is, die vanzelfsprekend slechts op één wijze kan werken, ongeacht of haar bevoegdheden hun oorsprong vin-

den in het EGKS-, het EEG- of het Euratom-Verdrag.

Dit vindt overigens bevestiging in de aard van het reglement van orde, dat de verwerende instelling heeft vastgesteld. De bevoegdheid van de Vergadering om haar werkzaamheden zelf te regelen, vloeit voort uit verschillende bepalingen van de drie Verdragen — artikel 25 EGKS-Verdrag, artikel 142 EEG-Verdrag en artikel 112 Euratom-Verdrag — die alle dezelfde inhoud hebben. Op grond van deze bepalingen heeft de Vergadering *één enkel* reglement vastgesteld, dat van toepassing is op haar werkzaamheden zowel in het kader van de EGKS (enkel in artikel 31 is uitsluitend sprake van een op dit laatste Verdrag berustende bevoegdheid) als in het kader van de EEG en Euratom.

Het Parlement ontkent niet dat dit het geval is. Het geeft het zelfs toe; doch het ontleent er argumenten aan ten betoge dat tegen handelingen die betrekking hebben op de werking van de instelling en die als zodanig aan de EGKS, de EEG en Euratom gemeen zijn, geen beroep krachtens artikel 38 kan worden ingesteld. Artikel 38 zou dus restrictief moeten worden uitgelegd, in die zin dat besluiten van het Parlement die mede, doch niet uitsluitend, op EGKS-bevoegdheden berusten, buiten het toepassingsgebied ervan vallen. Ik meen echter dat de redenering moet worden omgekeerd: juist omdat de handeling ondeelbaar is, moet zij worden geacht vatbaar te zijn voor beroep. Tot deze slotsom kom ik op grond van verscheidene argumenten.

Vooreerst moet de draagwijdte van artikel 38 EGKS-Verdrag worden omschreven los van de latere EEG- en Euratom-Verdragen en van de Overeenkomst van 25 maart 1957 betreffende bepaalde instellingen welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben. Ik bedoel

uiteraard het gedeelte van artikel 38, waar wordt gezegd: „Het hof kan op verzoek van één der deelnemende staten of van de Hoge Autoriteit de besluiten van de Vergadering . . . vernietigen”. Het kan niet in ernst worden betwijfeld dat deze formulering ook geldt voor besluiten waarin de instelling haar eigen werking regelt (wel te verstaan steeds in zoverre deze besluiten geëigend zijn externe gevolgen teweeg te brengen). Wat mij tot deze opvatting brengt, is het feit dat de tekst volstrekt duidelijk is en het feit dat het, gelet op de belangen die deze bepaling beoogt te beschermen, volkomen onredelijk zou zijn om besluiten betreffende de werking van de Vergadering niet tot de voor beroep vatbare handelingen te rekenen. Er zijn geen ernstige gronden die een dergelijke uitsluiting rechtvaardigen of aannemelijk maken. Integendeel, de noodzaak om de eerbiediging van het recht te verzekeren, erkend in artikel 31 EGKS-Verdrag („Het Hof verzekert de eerbiediging van het recht bij de uitleg en toepassing van dit Verdrag en deszelfs uitvoeringsvoorschriften”) en in dezelfde bewoordingen bevestigd in het EEG-Verdrag (artikel 164) en het Euratom-Verdrag (artikel 136), maakt het geraden voor de ruime uitlegging te kiezen.

Indien dit juist is, zou de verwerende instelling het gelijk slechts aan haar kant kunnen hebben wanneer men mét haar aanneemt, dat de draagwijdte van artikel 38 EGKS-Verdrag door de latere EEG- en Euratom-Verdragen is beperkt. Ik herinner eraan, dat deze laatste niet — althans niet uitdrukkelijk — voorzien in

een beroep tegen handelingen van het Parlement. Uit deze leemte zou kunnen worden afgeleid dat, naast de handelingen die uitsluitend betrekking hebben op de uit de EEG- en Euratom-Verdragen voortvloeiende bevoegdheden, ook de op gemeenschappelijke bevoegdheden berustende handelingen, waaronder die betreffende de inrichting en de werking van de instelling, aan controle ontsnappen. Deze opvatting doorstaat echter niet de toets der kritiek. In de teksten zijn nauwkeurige aanduidingen in tegenovergestelde zin te vinden.

Ik wijs in de eerste plaats op artikel 232, lid 1, EEG-Verdrag dat luidt als volgt: „De bepalingen van dit Verdrag brengen geen wijziging in die van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, met name wat betreft de rechten en verplichtingen der Lid-Statens, de bevoegdheden der instellingen van die Gemeenschap en de in dat Verdrag gestelde regels voor de werking van de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal”. Het is duidelijk dat men, door beroep tegen besluiten betreffende de werking van de instelling uit te sluiten, twee soorten bevoegdheden beperkt: in de eerste plaats die van de Lid-Statens en van de Hoge Autoriteit, die een vorm van rechterlijke bescherming wordt ontnomen, en in de tweede plaats die van het Hof van Justitie, dat de wetgeving van vaak belangrijke handelingen dan niet meer zou mogen toetsen. Deze gevolgen zijn klaarblijkelijk in strijd met de betrokken bepaling, die juist wil voorkomen dat de totstandkoming van de twee nieuwe Verdragen en hun invoer-

ging in één geheel wijziging brengen in de door het EGKS-Verdrag aan de instellingen en aan de staten toegekende rechtsposities. Toetst men de problemen, gesteld door de invoering van nieuwe bepalingen en de noodzaak deze met de reeds bestaande in overeenstemming te brengen, aan het criterium van artikel 232 EEG-Verdrag, dan dient men aan te nemen dat de EEG- en Euratom-Verdragen artikel 38 niet hebben gewijzigd, althans niet ten aanzien van de kwalificatie van de voor beroep vatbare handelingen.

In dezelfde lijn ligt artikel 30 van het Verdrag van 8 april 1965 tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben. Dit artikel luidt als volgt: „De bepalingen van de Verdragen tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie inzake de bevoegdheid van het Hof van Justitie en inzake de uitoefening van deze bevoegdheid, zijn van toepassing op de bepalingen van dit Verdrag . . . , doch niet op de bepalingen die wijziging brengen in de artikelen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, waarvoor de bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal van toepassing blijven.” De bepaling is klaarblijkelijk ingegeven door het vereiste waaraan, zoals wij zoëven zagen, artikel 232 EEG-Verdrag beoogt te voldoen, namelijk de door het EGKS-Verdrag aan het Hof van Justitie toegekende bevoegdheden ongewijzigd te laten en uit te sluiten dat deze door de fusie van de uitvoerende organen werden beïnvloed, zoals ook de oprichting van de nieuwe Gemeenschappen en de daarmee gepaard gaande eenmaking van de Vergaderingen en van de Hoven geen enkele invloed hadden gehad.

Bijgevolg mogen wij besluiten dat de later vastgestelde bepalingen artikel 38 EGKS-Verdrag niet hebben gewijzigd. Advocaat-generaal Reischl heeft zich overigens in dezelfde zin uitgesproken in zijn conclusie in zaak 66/76 (CFDT, Jurispr. 1977, blz. 312, 314). Het staat dus vast dat op grond van de betrokken bepaling ook thans nog beroep kan worden ingesteld tegen handelingen van het Parlement, daaronder begrepen die welke betrekking hebben op de werking van deze instelling.

Tot staving van haar uitlegging van artikel 38 voert de verwerende instelling voorts een argument aan, ontleend aan de veronderstelde werkelijke wil van de verdragsluitende partijen, waarmee zij schijnt te willen suggereren dat deze prevaleert boven de tekst van de Verdragen. Zij merkt op, dat de EEG- en Euratom-Verdragen — waarin van een beroep tegen handelingen van het Parlement geen sprake is, althans niet uitdrukkelijk — *na* het EGKS-Verdrag tot stand zijn gekomen, zodat daarin de meest recente opvatting van de Lid-Staten over de rechterlijke controle op de werkzaamheden van het Parlement tot uiting komt. Hier van uitgaande, zou het redelijk zijn, artikel 38 restrictief uit te leggen. Doch ook deze stelling moet worden verworpen: zij stuit op een onoverkomelijke hindernis, in de vorm van de duidelijke bepaling van artikel 232 EEG-Verdrag. Ik meen dat men bij de uitlegging van een bepaling enkel dan een beroep kan doen op een subjectief gegeven als door het Parlement is aangevoerd, wanneer de bepaling onduidelijk is. En in casu is er geen spoor van onduidelijkheid.

In ieder geval vindt de door mij voorgestane uitlegging van artikel 38 steun in de rechtspraak van het Hof. Zoals wij

weten, onderzocht het Hof in voo-
 noemd arrest-Lord Bruce of Donington
 van 15 september 1981 de door het Par-
 lement vastgestelde regeling inzake de
 terugbetaling van kosten en vergoedin-
 gen aan zijn leden. Ofschoon het Hof in
 het dispositief naar het „gemeenschaps-
 recht” in het algemeen verwijst, gaat het
 in de overwegingen in op de handeling
 van interne organisatie, waarbij de beta-
 ling van de reis- en verblijfkosten was
 geregeld (r.o. 15). Aangezien die hande-
 ling betrekking had op de werking van
 de instelling, berustte zij klaarblijkelijk
 op bevoegdheden die door alle drie de
 Verdragen aan de Vergadering waren
 toegekend; het ging met andere woorden
 om een typisch voorbeeld van een „ge-
 meenschappelijke” behandeling. Het
 EGKS-Verdrag belast het Hof slechts
 met een prejudiciële wettigheidscontrole
 (die dus niet de uitlegging omvat) ten
 aanzien van handelingen van de Hoge
 Autoriteit en van de Raad (artikel 41
 EGKS-Verdrag). Het EEG-Verdrag kent
 het daarentegen de bevoegdheid toe,
 zich bij wege van prejudiciële beslissing
 uit te spreken „over de geldigheid en de
 uitlegging van de door de instellingen
 van de Gemeenschap verrichte handelin-
 gen” (artikel 177, lid 1, sub b), dus ook
 van de handelingen van het Parlement.
 Gaat het om handelingen van het Parle-
 ment die, als betrekking hebbend op de
 werking van de instelling, aan de drie
 Verdragen „gemeen” zijn, dan rijst hier,
 in omgekeerde zin, hetzelfde uitleggings-
 probleem als door artikel 38 EGKS-Ver-
 drag wordt gesteld.

In deze gevallen immers heeft het Hof
 maar weinig keuze: ofwel kan het artikel
 177 een zo ruime draagwijdte toeken-
 nen, dat het mede de „gemeenschappe-
 lijke” handelingen in vorenbedoelde zin
 omvat, ofwel sluit het deze categorie
 zonder meer van de prejudiciële rechter-
 lijke controle uit. Ik herinner eraan, dat

het Hof zich in de zaak Wagner (arrest
 van 12 mei 1964, zaak 101/63, Jurispr.
 1964, blz. 405) voor een gelijksoortige
 vraag zag gesteld, namelijk of het be-
 voegd was een prejudiciële uitspraak te
 doen over krachtens artikel 177 EEG-
 Verdrag gestelde vragen in zoverre deze
 betrekking hadden op uitlegging van het
 EGKS-Verdrag. De rechters losten de
 zaak op zonder dienaangaande een
 standpunt in te nemen, en de advocaat-
 generaal liet zich evenmin duidelijk uit.
 In het arrest in de zaak-Lord Bruce of
 Donington daarentegen gaf het Hof, zij
 het geenszins uitdrukkelijk, de voorkeur
 aan een ruime uitlegging van artikel 177.

Aldus wordt verder de koers gevolgd die
 was uitgezet door een algemene overwe-
 ging in voornoemd arrest van 31 maart
 1971 (zaak 22/70, Commissie t. Raad).
 De rechters dienden te beslissen of
 krachtens artikel 173 EEG-Verdrag de
 Lid-Staten en de instellingen alleen
 beroep kunnen instellen tegen de in arti-
 kel 189 EEG-Verdrag genoemde verbind-
 ende handelingen, dan wel tegen „alle
 door de instellingen getroffen bepalingen
 — ongeacht hun aard of vorm — die
 beogen rechtsgevolgen teweeg te bren-
 gen” (r.o. 38-43); en zij kozen voor dit
 laatste, hetgeen een ruime uitlegging van
 artikel 173 EEG-Verdrag onderstelt.

Mijns inziens moet deze weg verder
 worden gevolgd. Uitgangspunt hierbij is
 — ik herhaal het — de noodzaak in
 overeenstemming met de bepalingen van
 de Verdragen een zo ruim en grondig
 mogelijke rechterlijke controle op de
 wettigheid van de handelingen van de
 gemeenschapsinstellingen te verzekeren.
 In het geval van het Parlement is deze
 noodzaak thans duidelijker dan ooit, nu
 het dank zij zijn nieuw verworven repre-

sentativiteit meer gewicht in de schaal legt, dat in de toekomst waarschijnlijk nog wel zal toenemen. In een brief aan Benjamin Franklin schreef Andrew Jackson: „In de afgunst tussen de Hoven, de President en het Congres ligt de waarborg van onze vrijheid.” Afgunst is hier niet de lage gemoedsdrift die door de maatschappelijke moraal wordt veroorzaakt: het is de stuwende kracht van het systeem van „checks and balances”, waarop de pluralistische democratieën met hun grondrechtencatalogoog gebaseerd zijn. Als ik zo vrij mag zijn, vraag, ik u dit gevoelen te koesteren.

10. Artikel 38 EGKS-Verdrag vormt dus de noodzakelijke en voldoende grondslag voor de bevoegdheid van het Hof om kennis te nemen van het onderhavige beroep. Wij kunnen dan ook voorbijgaan aan de stelling dat deze bevoegdheid ook kan worden gegrond op artikel 173 EEG-Verdrag, wanneer men dit ruim uitlegt. Verzoeker heeft dit overigens subsidiair aangevoerd.

11. Ik kom thans tot het onderzoek ten gronde. Het Groothertogdom stelt dat de resolutie van 7 juli 1981 inzake „de zetel van de instellingen van de Europese Gemeenschap en met name die van het Europese Parlement” ongeldig is wegens onbevoegdheid en schending van wezenlijke vormvoorschriften: enerzijds — zo wordt gesteld — bepalen de drie Verdragen dat het aan de regeringen van de Lid-Staten staat, over de zetel van de instellingen te beslissen: anderzijds — zo wordt voorts gezegd — is tijdens de goedkeuringsprocedure van het besluit de juridische commissie niet geraadpleegd. Zoals bekend, berust de bevoegdheid van het Hof om van beide on-

geldigheidsgronden kennis te nemen, op de laatste alinea van artikel 38 EGKS-Verdrag, dat met betrekking tot de verzoeken tot nietigverklaring van de besluiten van de Vergadering bepaalt: „Dit beroep kan alleen worden gegrond op onbevoegdheid of schending van wezenlijke vormvoorschriften.”

Allereerst de schending van wezenlijke vormvoorschriften. Mijns inziens heeft het niet raadplegen van de juridische commissie geen invloed gehad op de geldigheid van het bestreden besluit. Ik herinner eraan, dat het Parlement, toen het overeenkomstig de artikelen 25 EGKS-Verdrag, 142 EEG-Verdrag en 112 Euratom-Verdrag zijn werkzaamheden regelde, de commissies heeft belast met het onderzoek van de aangelegenheden die hun door de Vergadering worden voorgelegd. In het reglement is weliswaar sprake van bevoegdheid „ratione materiae” van de verschillende commissies en van de mogelijkheid van onderlinge bevoegdheidsconflicten, doch het lijkt mij uitgesloten dat de toepassing van de verschillende bepalingen naar buiten toe van belang is. Op dit punt is het laatste woord stellig aan de verwerende instelling, waarvan de beslissingen, die immers door in ruime mate discretionaire beoordelingen zijn ingegeven, niet vatbaar lijken te zijn voor controle door de rechter. Overigens is in casu de politieke commissie gehoord, die het meest geschikt werd geacht om de plaats en de organisatie van de parlementaire werkzaamheden te onderzoeken. Niet ten onrechte, indien het waar is dat het thema „zetel” overwegend, zo niet uitsluitend, politieke lading heeft.

12. En nu de gestelde onbevoegdheid. Verzoeker voert aan, dat het Parlement, door de resolutie van 7 juli 1981 aan te

nemen, in de plaats van de Lid-Staten is getreden in de uitoefening van de aan deze laatste voorbehouden bevoegdheden inzake de keuze van de zetel der instellingen.

Om uit te maken of, en zo ja in hoeverre, deze grief gegrond is, moet in de eerste plaats een overzicht worden gegeven van de verschillende akkoorden die van 1952 tot nu tussen de regeringen zijn bereikt over de vestigingsplaats van de instellingen en hun diensten. Vervolgens moet dan worden nagegaan welke de inhoud is van de resolutie van 7 juli 1981 en of deze al dan niet met bedoelde akkoorden in overeenstemming is.

Eerst moeten echter twee punten worden opgehelderd. Zoals gezegd, behouden de drie Verdragen de Lid-Staten de bevoegdheid voor om over de zetel van de instellingen te beslissen. De betrokken bepalingen zijn de artikelen 77 EGKS-Verdrag, 216 EEG-Verdrag en 189 Euratom-Verdrag, die reeds eerder ter sprake zijn gekomen. Daarin wordt telkens gesproken van de „zetel van de instellingen”, zonder dat onderscheid wordt gemaakt tussen de voorlopige en de definitieve zetel. Men kan zich dus de vraag stellen of ook de bevoegdheid om de voorlopige zetels vast te stellen, uitsluitend aan de staten toekomt. Ik ben zonder meer van oordeel dat dit het geval is. Eerst en vooral wijst de formulering zelf in die richting: waar de verschillende bepalingen de term „zetel” zonder nadere specificatie gebruiken, hebben zij hoogst waarschijnlijk beide gevallen op het oog. En die waarschijnlijkheid wordt zekerheid, nu bij dit aan de tekst ontleende argument nog een argument „a contrario” komt. Een beperkende uitlegging zou de voorbehouden bevoegdheid verzwakken: door zogenaamd voorlo-

pige beslissingen, die dus in theorie aan toekomstig definitief akkoord tussen de regeringen ondergeschikt zouden zijn, zouden de instellingen uiteindelijk in de praktijk de regeringen een aan deze door de Verdragen toegekende bevoegdheid ontnemen. En dit zou uiteraard in strijd zijn met het zeer duidelijke doel van de bepalingen, om de gemeenschapsinstellingen elke bevoegdheid inzake de keuze van hun zetel te onthouden.

Voorname bepalingen doen nog een tweede vraag rijzen: wat is te verstaan onder „zetel” van een instelling? Ik merk op, dat sommige bronnen spreken van „voorlopige plaatsen van vestiging”: zo bij voorbeeld artikel 1 van het „Besluit van de vertegenwoordigers van de regeringen der Lid-Staten betreffende de voorlopige vestiging van bepaalde instellingen en van bepaalde diensten der Gemeenschappen”, dat luidt als volgt: „Luxemburg, Brussel en Straatsburg blijven *voorlopig de plaatsen waar de instellingen der Gemeenschappen gevestigd zijn*” (cursivering van mij). Anderzijds wordt in de resolutie van het Parlement herhaaldelijk en om functionele redenen de nadruk gelegd op de noodzaak „de werkzaamheden op één plaats te concentreren” (zie met name punt 2 van de resolutie). Mijns inziens gaat het bij zetel en plaats waar de werkzaamheden worden verricht om precies hetzelfde: in het communautaire spraakgebruik wordt met zetel (siège, seat, Sitz, sede) nergens iets anders bedoeld dan de plaats waar de diensten van een instelling zijn gevestigd en waar zij in de regel haar werkzaamheden verricht. In voornoemd besluit van de regeringen wordt waarschijnlijk van „plaats van vestiging” gesproken omdat daarin uitdrukkelijk een voorlopige keuze werd gemaakt en in die optiek de term „plaats” minder bindend leek dan „zetel”. In de considerans van dit besluit wordt overigens gepreciseerd dat deze keus geldt „onverminderd de toepassing

van de artikelen 77 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, 216 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en 189 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie". Dit kan toch slechts betekenen, dat het besluit betrekking had op de zetel, met dien verstande dat het probleem niet definitief werd opgelost en de bevoegdheid van de regeringen dus bleef bestaan.

13. Nu deze terminologische moeilijkheden zijn opgelost, zal ik trachten na te gaan welke de draagwijdte is van de tussen de regeringen bereikte akkoorden betreffende de zetel van het Parlement, en van de op dit gebied gegroeide praktijk.

Tijdens een persconferentie op 24 en 25 juli 1952 ter gelegenheid van de inwerkingtreding van het EGKS-Verdrag verklaarden de ministers van Buitenlandse Zaken van de Zes, dat de Hoge Autoriteit en het Hof van Justitie hun werkzaamheden zouden aanvangen te Luxemburg en dat de Vergadering haar eerste zitting te Straatsburg zou houden. Zij voegden eraan toe, dat de definitieve beslissing over de zetel zou worden genomen in het licht van de komende onderhandelingen over de status van het Saargebied. Ingevolge deze beslissing vonden niet alleen de eerste, maar op zeer zeldzame uitzonderingen na, ook de latere zittingen van de Vergadering te Straatsburg plaats; het secretariaat-generaal van zijn kant had zijn eigen werkzaamheden te Luxemburg, omdat de Raad daar vergaderde en de Hoge Autoriteit met haar diensten daar gevestigd was. Deze situatie bleef ongewijzigd tot

de inwerkingtreding van de Verdragen van Rome.

De tweede etappe begon op 7 januari 1958. Tijdens een bijeenkomst te Parijs verklaarden de ministers van Buitenlandse Zaken van de verdragsluitende staten zich ermee akkoord, alle Europese organisaties van de Zes op dezelfde plaats te laten vergaderen, zodra deze concentratie daadwerkelijk kon worden verwezenlijkt en in overeenstemming was met de bepalingen van de Verdragen. Met het oog op de keuze van de zetel besloten zij opnieuw samen te komen vóór 1 juni 1958. Bij dezelfde gelegenheid besloten zij, dat de Commissies inmiddels op initiatief van hun voorzitters zouden aankomen. Rekening houdend met het feit dat geen enkele zetel, definitief of voorlopig, was vastgesteld, achtten de regeringen het voorts wenselijk dat de Commissies hun vergaderingen te Hertoginnedal (Brussel) zouden houden, dit om praktische redenen en gelet op de materiële voorzieningen. Tenslotte besloten de ministers dat de Vergadering zou samenkomen te Straatsburg (zie het perscommuniqué van de conferentie van Parijs van de ministers van Buitenlandse Zaken van 7 januari 1958).

Voornoemd perscommuniqué draagt het veelzeggende opschrift „zetel” en bewijst dat tussen de regeringen van de Zes een voldoende gedetailleerd akkoord over de plaats van werkzaamheid van het Parlement was bereikt. Het bepaalde uitdrukkelijk, dat de Vergadering zou samenkomen te Straatsburg. Op dit punt blijkt dus een consolidering van wat door de ministers van Buitenlandse Zaken tijdens de persconferentie van 24-25 juli 1952 was gezegd: toen was enkel verklaard dat de Vergadering haar „eerste zitting” te Straatsburg zou houden; nu wordt gezegd dat zij in deze stad zal samenko-

men, zonder enige beperking in de tijd. Het staat bovendien vast, dat het nieuwe akkoord de praktijk weerspiegelt die tijdens de voorgaande jaren op basis van de voorzichtige aanwijzing (of loutere zinspeling) van 1952 tot stand was gekomen. Ik voeg eraan toe, dat tijdens dezelfde ministersconferentie van 1958 ook de werkzaamheden van de Commissies ter sprake kwamen; tot deze laatste werd overigens slechts de „aanbeveling” gericht, hun vergaderingen te Brussel of te Luxemburg te houden.

Ingevolge voornoemde akkoorden hield de Vergadering haar twee zittingen verder te Straatsburg, terwijl het secretariaat zijn werkzaamheden in de hoofdstad van het Groothertogdom bleef verrichten. Wat de vergaderingen van de parlementscommissies betreft, werd het vaste praktijk deze voornamelijk te Brussel te houden, waar de uitvoerende organen van de EEG en Euratom waren gevestigd.

Op dit punt dienen wij de vraag te stellen, welke waarde aan voornoemde intergouvernementele akkoorden toekomt. Bij de beantwoording van deze vraag moet ervan worden uitgegaan dat, op het gebied van de zetels van de instellingen en op grond van een door de Verdragen uitdrukkelijk voorbehouden bevoegdheid, de staten buiten het communautaire kader handelen en dus aan de traditionele regels inzake het sluiten van akkoorden zijn onderworpen. Dit vooropgesteld, zijn de akkoorden mijns inziens niet te beschouwen als akkoorden in vereenvoudigde vorm, die na ondertekening door de gevolmachtigden zonder ratificatie in werking kunnen treden. Mijns inziens hebben zij geen rechtskracht. Voor deze opvatting pleit vooral de omstandigheid, dat hun inhoud slechts uit perscommuniqués blijkt: een dergelijke vorm doet immers ernstige twijfel rijzen omtrent de bedoeling van de partijen om duidelijk omschreven verbintenissen aan te gaan.

14. De plaats van vestiging van het Parlement — dit is de derde etappe — werd vervolgens zeven jaar later vastgesteld, in het kader van de onderhandelingen met het oog op de instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben. Het aan het einde van deze besprekingen gesloten akkoord (8 april 1965) bepaalt immers in artikel 37: „Onverminderd de toepassing van de artikelen 77 [EGKS-Verdrag], 216 [EEG-Verdrag] en 189 [Euratom-Verdrag], en van artikel 1, tweede alinea, van het Protocol betreffende de statuten van de Europese Investeringsbank” (luidende: „De zetel van de Bank wordt in onderlinge overeenstemming tussen de regeringen van de Lid-Staten vastgesteld”), „stellen de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten in onderlinge overeenstemming de bepalingen vast 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.” In de tweede en laatste alinea van hetzelfde artikel wordt voorts bepaald: „Het besluit van de vertegenwoordigers van de regeringen der Lid-Staten treedt op dezelfde datum als dit Verdrag in werking.”

Op grond van voornoemde bepaling (doch, zoals wij zullen zien, niet alleen op grond daarvan) stelden de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten tegelijk met het Fusieverdrag een besluit van 13 artikelen vast „betreffende de voorlopige vestiging van bepaalde instellingen en van bepaalde diensten der Gemeenschappen” enzovoort. Blijkens de preambule erkenden de verdragsluitende partijen bij de vaststelling van dit besluit, dat er bij gelegenheid van de fusie van de uitvoerende instellingen en „ter regeling van bepaalde bijzondere vraagstukken met betrekking tot het Groothertogdom Luxemburg” (ik wijs er

terloops op, dat deze formule vrijwel letterlijk artikel 37 van het basisverdrag weergeeft) aanleiding toe bestond „bepaalde instellingen en diensten voorlopig te Luxemburg werkzaam te doen zijn.”

vloeit uit de instelling van één Raad en één Commissie.”

De bepalingen van het besluit, die op enigerlei wijze betrekking hebben op de werkzaamheden van het Parlement, zijn voornamelijk de artikelen 1, 4 en 12. Daarvan is artikel 4 het duidelijkst ten aanzien van het onderwerp dat hier aan de orde is. Het bepaalt: „Het secretariaat-generaal van het Europese Parlement en zijn diensten blijven te Luxemburg gevestigd.” Ik merk terstond op, dat een gelijkaardige bepaling niet voorkomt in de akkoorden van 1952 en 1958. Sinds 1958 was echter juist in die zin een vaste praktijk gegroeid, en dit verklaart waarom de uitdrukking „blijven . . . gevestigd” werd gebruikt. Artikel 1 daarentegen heeft een algemene strekking, in die zin dat het verwijst naar de voorlopige plaats van vestiging van alle gemeenschapsinstellingen, daaronder begrepen het Parlement; het bepaalt: „Luxemburg, Brussel en Straatsburg blijven voorlopig de plaatsen waar de instellingen der Gemeenschappen gevestigd zijn.” Bij deze bepaling moet verband worden gelegd met de eerdere intergouvernementele akkoorden, waarin voor wat het onderhavige probleem betreft, Straatsburg als plaats van de plenaire vergaderingen was aangeduid. Dat het besluit in het licht van deze akkoorden moet worden uitgelegd, blijkt nog duidelijker uit artikel 12. Daar wordt bepaald: „Behoudens het bovenstaande, raakt dit besluit noch de plaatsen waar de instellingen en diensten der Europese Gemeenschappen voorlopig gevestigd zijn, zoals deze voortvloeien uit vroegere beslissingen der regeringen, noch de hergroepering van de diensten welke voort-

Wij kunnen dus tot de slotsom komen dat het akkoord van 1958 door de verwijzing ernaar in het besluit van 1965 het verbindend karakter heeft gekregen dat het aanvankelijk niet bezat.

15. Het Parlement verdedigt evenwel een beperkende uitlegging van dit besluit en wijst daartoe op het verband met artikel 37 van het Fusieverdrag. Wegens deze samenhang zou het uitgesloten zijn dat de Lid-Staten door vaststelling van het besluit de in de Verdragen van Parijs en Rome voorziene bevoegdheid tot vaststelling van de zetel hebben uitgeoefend: en een niet op de Verdragen berustend besluit zou vanzelfsprekend de verwerende instelling niet binden. Deze stelling kan echter om verschillende redenen niet worden aanvaard.

In de eerste plaats is het tamelijk betwistbaar dat de inhoud van het betrokken besluit niet in overeenstemming zou zijn met artikel 37. Zoals wij weten, wordt in laatstgenoemde bepaling gezegd dat de vertegenwoordigers van de regeringen „de bepalingen [zullen vaststellen] welke nodig zijn voor het oplossen van bepaalde bijzondere vraagstukken met betrekking tot het Groothertogdom Luxemburg.” Alle artikelen van het besluit (met uitzondering van artikel 13, een procedurebepaling met betrekking tot de datum van inwerkingtreding) raken geheel of ten dele specifiek Luxemburgse belangen. Sommige bepalingen houden weliswaar rekening met de belangen van andere landen, zoals artikel 1, dat (naast Luxemburg) Brussel en

Straatsburg noemt als voorlopige plaatsen van vestiging van de gemeenschapsinstellingen, en artikel 6, dat (weer eens naast Luxemburg) Brussel aanduidt als vergaderplaats van het Monetair Comité. Bij nader inzien wordt echter ook in deze bepalingen, kennelijk met de tegengestelde belangen voor ogen, slechts de positie van Luxemburg duidelijker omschreven.

Aangenomen echter dat het besluit de door artikel 37 gestelde grenzen overschrijdt, dan kan alleen daarom nog niet worden gesteld dat het ongeldig is wegens strijd met de onderstelde bevoegdheidsoverdracht en bijgevolg het Parlement niet kan binden. Mijns inziens vindt het zijn rechtsgrondslag niet alleen in artikel 37, doch veeleer ook in de artikelen 77 EGKS-Verdrag en 216 EEG-Verdrag en, wat betreft de in artikel 5 bedoelde zetel van de EIB, in artikel 1 van het Protocol betreffende deze instelling. Volgens mij is het dan ook niet mogelijk van een echte bevoegdheidsoverdracht te spreken en dan te stellen dat deze is geschonden. Het Parlement is het hiermee niet eens. Artikel 37 — zo merkt het op — begint met de formule „Overminderd de toepassing van de artikelen” 77 EGKS-Verdrag, 216 EEG-Verdrag en 189 Euratom-Verdrag en artikel 1 van het EIB-Protocol; en juist wegens dit voorbehoud is het uitgesloten dat de regeringen door vaststelling van het betrokken besluit de hun door het primaire gemeenschapsrecht toegekende bevoegdheden hebben uitgeoefend.

Dit is echter niet juist. Ik meen dat het voorbehoud (dat later in de considerans van het besluit is overgenomen) een veel eenvoudiger en logischer verklaring heeft: de Lid-Staten hebben er enkel duidelijk mee willen maken dat de voorge-

nomen beslissingen voorlopig zouden zijn en dat zij derhalve de mogelijkheid behielden over de zetels van de instellingen een definitieve en eventueel andere beslissing te treffen. Bijgevolg kan uit het voorbehoud niet worden afgeleid dat er geen verband bestaat tussen het besluit en de rechtstreeks op de Verdragen van Parijs en Rome berustende bevoegdheid van de regeringen. Ten betoge dat dit verband niet bestaat, kan evenmin worden aangevoerd dat het besluit slechts de (overigens gedeeltelijke) vaststelling van de voorlopige plaatsen van vestiging van de instellingen beoogt. Zoals gezegd, hebben de bepalingen van de Verdragen niet enkel de definitieve zetels op het oog, maar ook de voorlopige plaatsen van vestiging.

Tenslotte ben ik van oordeel dat tot staving van de stelling van het Parlement geen beroep kan worden gedaan op de vorm van het besluit. Waarom de vorm? Omdat, terwijl het Fusieverdrag in werking treedt volgens de bekrachtigingsprocedure (zie artikel 38), het besluit op een andere wijze rechtskracht verwerft: artikel 37, tweede alinea, van het Fusieverdrag bepaalt immers: „Het besluit van de vertegenwoordigers van de regeringen der Lid-Staten treedt op dezelfde dag als dit Verdrag in werking”, en een gelijk-luidende bepaling vinden wij in artikel 13 van het besluit zelf. Deze band tussen besluit en Verdrag zou de indruk versterken dat het eerste ondergeschikt is aan het tweede, en ook daaruit zou kunnen worden geconcludeerd dat de regeringen door vaststelling van het besluit geen rechtstreeks uit de EGKS-, EEG- en Euratom-Verdragen voortvloeiende bevoegdheid hebben uitgeoefend.

Dit is echter maar een zwak argument. Uit de procedure voor de inwerking-treding van het besluit kan enkel worden afgeleid dat het een akkoord in vereen-

voudigde vorm is, dat wil zeggen een akkoord dat zijn rechtskracht ontleent aan de ondertekening door de gevolmachtigden, zonder dat het behoeft te worden garatificeerd. De band die voornoemde bepalingen tussen de twee rechtsbronnen tot stand brengen, heeft dus een beperkte betekenis: hij houdt enkel in, dat het besluitvormingsproces met de ondertekening is voltooid en dat de inwerkingtreding van het besluit om voor de hand liggende redenen van coördinatie afhankelijk is gesteld van de inwerkingtreding van het Fusieverdrag.

16. Laten wij nu eens nagaan op welke plaatsen het Parlement zijn werkzaamheden heeft verricht in de periode tussen april 1965 — het tijdstip van het hiervoor besproken besluit — en de vierde etappe in deze evolutie: *maart 1981*, toen de staatshoofden en regeringsleiders van de Lid-Staten, bijeen te Maastricht in het kader van de Europese Raad, een standpunt innamen over de zetel van de instellingen.

De vergaderingen werden nog twee jaar te Straatsburg gehouden. Pas op 19 juli 1967 werd voor het eerst met deze gewoonte gebroken: op grond van een besluit van zijn Bureau (doc. 17.995, BUR) hield het Parlement een vergadering van één dag te Luxemburg. Daarna vonden de vergaderingen van korte duur over het algemeen in deze laatste stad plaats. Blijkens een onweersproken overzicht dat verweerder heeft overgelegd, hield het Parlement gedurende de periode 1966-1978 87 vergaderingen te Straats-

burg voor een totaal van 409 dagen, en 57 te Luxemburg voor een totaal van 190 dagen. Op een gegeven ogenblik kwam er een reactie van Frankrijk: bij brief van 4 februari 1971 aan de voorzitter van het Parlement gaf de minister van Buitenlandse Zaken van dit land uiting aan de bezorgdheid van zijn regering. Ingevolge besluit van het Bureau zouden in 1971 vijf van de elf zittingen van de Vergadering te Straatsburg plaatshebben: een feit — aldus de minister — met een te aanzienlijke draagwijdte om aan buitengewone omstandigheden te kunnen worden toegeschreven. De minister wees er voorts op, dat een dergelijke praktijk niet in overeenstemming was met de bepalingen van de Verdragen van Parijs en Rome, die de bevoegdheid tot vaststelling van de zetel van de Gemeenschappen aan de regeringen van de Lid-Staten voorbehouden, noch met de beslissingen die deze regeringen hadden getroffen om de voorlopige plaatsen van vestiging van de gemeenschapsinstellingen te bepalen. Deze beslissingen — aldus nog steeds de minister —, of het nu ging om die van 7 januari 1958, volgens welke de Vergadering te Straatsburg zou samenkomen, dan wel om die van april 1965, die op dit punt de eerste had bevestigd, lieten er geen twijfel over bestaan dat Straatsburg, althans wat de zittingen betrof, de voorlopige plaats van vestiging van de Vergadering was.

In zijn antwoord van 8 maart 1971 aan de Franse regering verklaarde de voorzitter van het Parlement, dat het besluit om sommige vergaderingen te Luxemburg in plaats van te Straatsburg te houden, berustte op twee praktische moeilijkheden: de diensten van het secretariaat moesten telkens voor de duur van de zittingen worden overgebracht van Luxemburg naar Straatsburg, en het werk van de Commissie, wier gebruikelijke arbeids-

plaats Brussel was, viel moeilijk overeen te brengen met de werking van de Vergadering te Straatsburg.

De Franse minister van Buitenlandse Zaken wendde zich opnieuw tot de voorzitter van het Parlement bij brief van 26 januari 1973, waarin hij uiting gaf aan de bezorgdheid van zijn regering over de praktijk van de Vergadering om elk jaar een bepaald aantal zittingen te Luxemburg te houden, temeer nu volgens het werkschema voor 1973, en dit voor het eerst, sommige zittingen van lange duur zouden zijn. Hij herhaalde dat een dergelijke praktijk niet in overeenstemming was met de Verdragen van Parijs en Rome, noch met de beslissingen van de regeringen van 1958 en 1965.

In 1977 neemt de voorzitter van de Raad van Ministers van de Gemeenschappen een standpunt in. Op 22 september verklaarde deze, in antwoord op een brief waarin de voorzitter van het Parlement zijn aandacht had gevestigd op de materiële behoeften, verbonden aan de werking van deze instelling op drie verschillende plaatsen — Straatsburg, Luxemburg, Brussel —, dat de regeringen van de Lid-Staten van oordeel waren, dat er geen aanleiding bestond de geldende bepalingen betreffende de voorlopige plaatsen van vestiging van de Vergadering rechtens of feitelijk te wijzigen; deze plaatsen waren zowel Straatsburg als Luxemburg, waar nog steeds het secretariaat-generaal en zijn diensten waren ondergebracht. In dezelfde brief verklaarde de voorzitter van de Raad, dat het anderzijds algemeen bekend was, dat de parlementscommissies de gewoonte hadden ook te Brussel te vergaderen, met de strikt noodzakelijke voorzieningen om

het goede verloop van dergelijke vergaderingen te verzekeren. Dit standpunt van de Raad werd bijgetreden door de Luxemburgse regering; de minister-president verklaarde bij brief van 19 januari 1978 onder meer, dat volgens het Besluit van de vertegenwoordigers van de regeringen der Lid-Staten betreffende de voorlopige vestiging van bepaalde instellingen van 8 april 1965, deze plaatsen Straatsburg waren en Luxemburg, waar nog steeds het secretariaat van de Vergadering en sommige van zijn diensten waren ondergebracht.

Op 22 september 1978 kwam er opnieuw een protest van de Franse regering. In een brief aan de voorzitter van het Parlement verklaarde de minister van Buitenlandse Zaken zich ten zeerste verontrust door de beslissingen die op 14 september waren genomen door het Bureau van de Vergadering, dat bij het opstellen van het werkschema voor de eerste zes maanden van 1979 een zeker aantal vergaderingen te Luxemburg had voorzien. Na te hebben herhaald dat op grond van de besluiten van 1958 en 1965 Straatsburg de enige plaats van samenkomst van de Vergadering was, schreef hij dat de geleidelijk gegroeide praktijk om sommige vergaderingen van korte duur te Luxemburg te houden, in strijd was met deze besluiten en nooit door de regeringen was bekrachtigd.

Er zij nog gewezen op een brief van 10 oktober 1978 van de voorzitter van de Raad van Ministers van de Gemeenschappen aan de voorzitter van het Parlement, waarin wordt gezegd dat de regeringen van de Lid-Staten van oordeel waren dat er geen aanleiding bestond om de geldende bepalingen betreffende de voorlopige plaatsen van

vestiging van de Vergadering rechteus of feitelijk te wijzigen.

In 1979 tenslotte werd het Parlement verkozen via rechtstreekse en algemene verkiezingen. Het hield zijn eerste vergaderingen tussen juli van dat jaar en juni 1980, en wel te Straatsburg; voorts hield het tussen juni 1980 en februari 1981 vier vergaderingen te Luxemburg, waar inmiddels een nieuwe grote „hémicycle” was gebouwd. Door de rechtstreekse verkiezingen en de aanzienlijke uitbreiding van het aantal parlementsleden werd het probleem van de plaatsen van vestiging nog ernstiger en dringender; de Franse regering stelde bij memorandum van 16 september 1980 de regeringen van de andere Lid-Staten zelfs voor, overwijd over te gaan tot besprekingen teneinde overeenkomstig de artikelen 77 EGKS-Verdrag, 216 EEG-Verdrag en 189 Euratom-Verdrag een bevredigende oplossing voor dit probleem te vinden.

Mede ingevolge dit initiatief nam de verwerende instelling op 20 november 1980 een resolutie „over de zetel van het Europese Parlement” aan, waarin zij de regeringen van de Lid-Staten verzocht niet later dan 15 juni 1981 een beslissing terzake te nemen, en waarin zij hen waarschuwde dat, indien zij „op deze datum geen beslissing [hadden] genomen, het [Parlement] geen andere keuze [zou] hebben dan zelf de nodige maatregelen ter verbetering van zijn arbeidsomstandigheden te nemen” (PB C 327 van 1980, blz. 49). De Vergadering was consequent en verwierp op 12 januari 1981 het door het Bureau voorgestelde werkschema, volgens hetwelk tijdens de eerste zes maanden van 1981 twee vergaderingen zouden worden gehouden te Luxemburg, dit in overeenstemming met de praktijk van de laatste jaren. Vervolgens nam het tijdens de plenaire vergadering van 13 maart een ander werkschema aan. Volgens dit laatste zouden tijdens de periode van 23 maart tot 18

december van dat jaar de vergaderingen uitsluitend te Straatsburg worden gehouden (PB C 77 van 1981, blz. 70).

Deze beslissing lokte een reactie van Luxemburg uit. Op 17 maart 1981 zond de minister van Buitenlandse Zaken van het Groothertogdom de voorzitter van het Parlement een brief, waarin hij uiting gaf aan de bezorgdheid van zijn regering over het feit dat in de tweede helft van 1981 geen enkele vergadering te Luxemburg zou worden gehouden.

Maar het initiatief dat de Franse regering in september 1980 had genomen, had nog andere gevolgen. Op 26 en 27 maart 1981 hielden de staatshoofden en regeringsleiders van de Lid-Staten, bijeen te Maastricht in het kader van de Europese Raad, zich bezig met het probleem van de zetel van de instellingen. De conclusies van deze ontmoeting zijn ons bekend uit het communiqué, opgenomen in het Bulletin van de Europese Gemeenschappen nr. 3 van 1981. Daarin wordt gezegd: „De staatshoofden en regeringsleiders hebben unaniem besloten de status quo te bevestigen voor wat betreft de voorlopige vestigingsplaatsen van de Europese Instellingen”.

Vervolgens (eind juni 1981) vormden de moeilijkheden die voor de Vergadering voortvloeiden uit de omstandigheid dat zij op verschillende plaatsen werkzaam was, aanleiding voor een conferentie van de vertegenwoordigers van de regeringen. Tijdens deze conferentie kwamen zij tot het besluit, ten eerste, dat overeenkomstig artikel 216 EEG-Verdrag de vaststelling van de zetel van de instellingen van de Gemeenschap tot de uitsluitende bevoegdheid van de regeringen der Lid-Staten behoort; ten tweede, dat de beslissing van de regeringen van de Lid-Staten, bijeen te Maastricht op 23 en 24 maart 1981, om ten aanzien van de voorlopige vestigingsplaatsen de status quo te

bevestigen, binnen de uitoefening van die bevoegdheid valt, en dat deze beslissing niet aan de vaststelling van de zetel van de instellingen prejudicieert.

Op 7 juli 1981 tenslotte, dus slechts enkele dagen na voornoemde conferentie, nam het Parlement de in casu bestreden resolutie aan.

17. Wij zullen aanstonds de inhoud en de draagwijdte van deze resolutie analyseren. Maar laten wij eerst eens nagaan, rekening houdend met de sinds 1965 ontstane praktijk en met de te Maastricht en tijdens de conferentie van eind juni 1981 bereikte akkoorden, of zich nieuwe feiten hebben voorgedaan die enigerlei invloed hebben gehad op de voorlopige vestiging van het Parlement, zoals deze voortvloeit uit het besluit van 1965 en uit de vroegere akkoorden (zie dienaangaande hiervóór met name paragraaf 14). Laat ik onmiddellijk zeggen dat mijns inziens de rechtssituatie geen wijzigingen heeft ondergaan. De rechten en verplichtingen van de Lid-Staten, enerzijds, en de positie van de verwerende instelling, anderzijds, zijn nog steeds die welke in voornoemd besluit duidelijk zijn omschreven.

Ik herhaal, dat op grond van dit besluit en van een thans stevig gevestigde praktijk de diensten en de werkzaamheden van het Parlement zijn gelokaliseerd als volgt: Straatsburg is de plaats waar de vergaderingen worden gehouden; Luxemburg is de zetel van het secretariaat en van de diensten; te Brussel komen de commissies van het Parlement bijeen.

Hierbij is de belangrijkste innovatie tussen 1965 en 1981 de keuze van Luxemburg, te zamen met Straatsburg, als plaats voor de vergaderingen. Kunnen deze praktijk en de latere akkoorden van maart en juni 1981 worden beschouwd als rechtsbronnen in juridisch-technische zin, op grond waarvan een aantal van de plenaire vergaderingen te Luxemburg moet worden gehouden?

Zoals gezegd, meen ik van niet, en dit om verschillende redenen. Zo de praktijk om sommige vergaderingen te Luxemburg te houden. Volgens mij is deze aan teveel beperkingen onderhevig om wijziging te kunnen brengen in een rechtssituatie die, zoals de vroegere, op een formele beslissing berust. Er bestaat geen eenstemmigheid over de beginselen die die verhouding tussen geschreven normen en gewoonte beheersen. Sommige betwijfelen of een onderling overeenstemmende en voortgezette gedraging van de verdragsluitende partijen voldoende is om wijziging te brengen in de inhoud van een multilateraal verdrag (en het akkoord van 1965 kan als zodanig worden gekwalificeerd). Wat er ook van zij, bij de onderhavige praktijk is van dergelijke omstandigheden niet eens sprake. Men bedenke slechts, dat deze slechts dertien jaar heeft geduurd (van 1967 tot 1980) en dat niet alle betrokken staten het ermee eens waren. Belangrijk is dat ten minste één staat — Frankrijk — herhaaldelijk bij de voorzitter van de Vergadering heeft geprotesteerd en er telkens op heeft gewezen, dat de akkoorden van Parijs van 1958 en het besluit van 1965 alleen Straatsburg als de voorlopige plaats voor de vergaderingen aanduiden. Men herinnere zich de nota's van de Franse minister van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van het Parlement van 4 februari 1971, 26 januari 1973, 22 september 1978, het memoran-

dum van de Franse regering van 16 september 1981 en de twee gelijklopende brieven van de voorzitter van de Raad van Ministers van de Gemeenschappen (22 september 1977 en 10 oktober 1978).

Ook de akkoorden van maart en juni 1981 kunnen geen wijziging tot gevolg hebben gehad. In deze richting wijst volgens mij vooral de uiterst magere formule („bevestiging van de status quo”) in het akkoord van Maastricht; hieraan is niets toegevoegd tijdens de conferentie van eind juni, waar slechts werd verklaard dat de beslissing van Maastricht door de regeringen was genomen in het kader van de uitoefening van de hun door artikel 216 EEG-Verdrag voorbehouden bevoegdheid. Ik heb deze formule als mager bestempeld; maar juist daarom had ik hem ook ondubbelzinnig kunnen noemen. Gewild dubbelzinnig, zelfs. Immers, waarop doelden de regeringen, toen zij van „status quo” spraken? Op de vroegere akkoorden of op de later ontstane praktijk? Ik meen dat bij gebreke van uitdrukkelijke of indirecte aanwijzingen in tegengestelde zin, Maastricht in overeenstemming met de akkoorden van 1965 moet worden uitgelegd. Hadden de regeringen enigerlei wijziging in deze akkoorden willen brengen, dan zouden zij minder duistere of dubbelzinnige woorden hebben gebruikt en hun akkoord wellicht in een andere vorm hebben gegoten. Ik ontveins mij niet — meer nog, ik ben er zeker van — dat sommige van de betrokken landen door de uitdrukking „status quo” in de waa zijn gebracht dat daardoor een innovatie ten aanzien van de oude regeling werd bekrachtigd. Dit neemt echter niet weg, dat vele — de meeste — landen ermee hebben ingestemd, in de overtuiging dat het besluit van 1965 daardoor onverlet bleef. Bijgevolg zie ik slechts één, maar ook slechts één, logische uit-

legging: dat de akkoorden van 1981 een bevestiging zijn van die van 1965.

18. Dan is het nu tijd om in te gaan op de resolutie van het Parlement van 7 juli 1981 (PB C 234 van 1981, blz. 22). Allereerst moeten de verschillende aspecten ervan worden bekeken. Vervolgens moet dan aan de hand van de resultaten van dit onderzoek worden vastgesteld of zij verenigbaar is met de tussen de Lid-Statens bereikte akkoorden betreffende de zetel.

Ik zal de inhoud van de resolutie kort samenvatten. In de zeer uitvoerige considerans (hij omvat liefst 23 overwegingen) wordt een overzicht gegeven van de verschillende fasen van de ontwikkeling van het zetelprobleem, van het besluit van 1965 tot de conferentie van Maastricht, en wordt gewezen op de objectieve moeilijkheden waarmee de verwerende instelling heeft te kampen doordat zij haar werkzaamheden niet op één plaats kan verrichten. Voorts wordt herhaald dat de Lid-Statens op grond van de Verdragen „de bevoegdheid en de plicht hebben in onderlinge overeenstemming de zetel van de instellingen van de Gemeenschap vast te stellen” (zie de eerste overweging), wordt (zoals in de eerdere, reeds genoemde resolutie van 20 november 1980) verzocht „dat de beslissing over de zetel van het . . . Parlement na overleg met het . . . Parlement [zelf] zal worden genomen”, en wordt opgemerkt dat „deze procedure — naar analogie van die welke tussen het Europese Parlement en de Raad bestaat — gerechtvaardigd is door de zeer aanzienlijke financiële gevolgen die aan de vaststelling van de

zetel zijn verbonden" (zie de 19e overweging).

Het dispositief van de resolutie bestaat uit vier punten: in het eerste wordt een beroep gedaan op de Lid-Staten „om hun verdragsverplichting na te komen en . . . één enkele zetel voor de instellingen van de Gemeenschap vast te stellen", en daartoe een overlegprocedure in te leiden; in het tweede wordt verklaard, dat „het van essentieel belang is de werkzaamheden van de instelling in één plaats te concentreren"; in het derde worden een aantal voorlopige maatregelen genomen „in afwachting van de definitieve vaststelling van één enkele plaats voor de plenaire en andere vergaderingen"; in het vierde tenslotte wordt de voorzitter verzocht de resolutie te doen toekomen aan de regeringen van de Lid-Staten, de Raad, de Commissie en de andere instellingen van de Gemeenschap. Het punt waarop wij hier moeten ingaan, is uiteraard het derde. Het omvat drie onderdelen (aangeduid met de letters a, b en c), die wij afzonderlijk moeten bespreken.

19. Alvorens echter tot deze analyse over te gaan, dienen wij ons met een algemene vraag bezig te houden. Volgens verzoeker overschrijdt de bestreden resolutie de bevoegdheid tot regeling van de eigen administratieve structuren en de eigen werkzaamheden, die aan verweerder zoals aan elke andere instelling toekomt. Ten bewijze daarvan steunt verzoeker echter veeleer op de context waarin de resolutie is aangenomen, dan op haar inhoud. Sla de verslagen van het Parlement er maar op na, zo adviseert verzoeker: dan blijkt dat het de bedoeling had, zich niet aan de intergouvernementele akkoorden te houden, vooral wat de herverdeling van het personeel

betreft. Laat ik onmiddellijk zeggen dat dit mij niet de juiste benadering lijkt.

De parlementaire verslagen bevatten niet één gegeven dat enig licht werpt op de resolutie. Het door verzoeker voorgestelde onderzoek leidt tot de slotsom dat in de verslagen alles en het tegendeel van alles is te vinden. Zo dachten vele parlementsleden werkelijk dat zij over de zetel beslisten; zo kan de ingebrekestelling die in de resolutie van 20 november 1980 is vervat, indirect de indruk wekken, dat het Parlement zich in de plaats van de regeringen heeft gesteld bij de keuze van de zetel (beter: van de zetels). Maar het ontbreekt evenmin aan suggesties in tegengestelde zin. De Vergadering verwierp bijvoorbeeld een aantal amendementen die, waren zij aangenomen, de resolutie duidelijk als een besluit betreffende de zetel hadden gekwalificeerd. De som van zoveel dubbelzinnigheden is gelijk aan nul. Overigens, wanneer een vergadering een regeling vaststelt is het een goede regel om zich bij de uitlegging ervan zoveel mogelijk aan de door de vergadering goedgekeurde tekst te houden.

Ik zal nu de resolutie punt voor punt onderzoeken.

20. Sub a wordt besloten „de plenaire vergaderingen [van het Parlement] te Straatsburg te houden". Deze formule onderstelt de bedoeling geen vergaderingen meer te houden te Luxemburg, althans zolang geen besluit wordt genomen dat het onderhavige wijzigt. Kan men nu zeggen dat daardoor inbreuk wordt gemaakt op de voorbehouden bevoegdheid, bedoeld in de herhaaldelijk

genoemde artikelen 77 EGKS-Verdrag, 216 EEG-Verdrag en 183 Euratom-Verdrag? Ik meen van niet en ik zal uitlegen waarom.

Ik heb reeds aangetoond dat volgens de tot dusver tussen de regeringen van de Lid-Staten bereikte akkoorden Straatsburg de voorlopige plaats van de werkzaamheden van het Parlement is, wat de vergaderingen betreft. Het Parlement kan dus niet worden verweten dat het zich in de plaats van de Lid-Staten heeft gesteld toen het besloot zijn vergaderingen juist te Straatsburg te houden; met zijn beslissing sub a heeft het slechts de besluiten van de regeringen overgenomen en in praktijk gebracht. Het is echter juist, dat dit besluit niet geheel beantwoordt aan de verwachtingen van de verzoekende staat. Zoals bekend, zijn sedert 1967 jaarlijks telkens een aantal vergaderingen te Luxemburg gehouden, zodat de uit dit punt van de resolutie voortvloeiende koerswijziging ingaat tegen Luxemburgse belangen. Deze kunnen echter niet als rechtens relevant worden beschouwd. De intergouvernementele akkoorden betreffende de zetels van de instellingen, en met name het akkoord — of beter: de akkoorden — betreffende het Parlement, noemen Luxemburg immers niet als de plaats waar de vergaderingen worden gehouden; en, zoals wij zagen, kon de tussen 1967 en 1980 gegroeide praktijk deze akkoorden niet wijzigen.

Toch is hier een verduidelijking gewenst. Hetgeen ik hiervoor heb gezegd, betekent niet dat het besluit om sommige vergaderingen buiten Straatsburg te houden, in strijd is met de in 1965 gesloten en in 1981 bevestigde akkoorden. Van een dergelijke strijdigheid is geen sprake, voor zover dit besluit de uitdrukking is

van bevoegdheden van interne organisatie, die zowel gebaseerd zijn op de algemene beginselen die de werking van om het even welk overheidsorgaan beheersen, als op de bepalingen van de Verdragen, die het Parlement de bevoegdheid verlenen zelf zijn reglement van orde vast te stellen (de artikelen 25 EGKS-Verdrag, 142 EEG-Verdrag en 112 Euratom-Verdrag). Kortom, de bijzonderheden van elk geval buiten beschouwen gelaten, mag worden aangenomen dat een besluit als het onderhavige (en in de toekomst kunnen er nog andere komen) rechtmatig is wanneer het aan twee voorwaarden voldoet: het moet berusten op bijzondere omstandigheden, vooral verband houdend met de goede werking van de instelling; en het aantal en de duur van de buiten Straatsburg gehouden vergaderingen mogen niet zodanig zijn, dat aan de betekenis van de geldende intergouvernementele akkoorden afbreuk wordt gedaan.

21. Sub b wordt dan besloten, „de commissie- en fractievergaderingen in de regel te Brussel te beleggen”. Aangezien het begrip zetel mijns inziens ruim moet worden opgevat, in de zin van de plaats (of plaatsen) waar de diensten van de instelling zijn ondergebracht en waar deze in de regel haar werkzaamheden verricht, ben ik vanzelfsprekend van oordeel dat ook de aanwijzing van de plaats van dergelijke organen en van hun werkzaamheden tot de bevoegdheid van de regeringen behoort. Bijgevolg meen ik, dat ook op dit vlak de resolutie niet van de intergouvernementele akkoorden afwijkt; en daarom acht ik de door het Groothertogdom opgeworpen grief van onbevoegdheid ongegrond.

Laten wij eens nagaan, wat er in voornoemde akkoorden over de plaats van de werkzaamheden van de commissies en

fracties wordt gezegd. Zoals wij zagen, is er in de akkoorden van 1958 enkel sprake van één van de activiteiten van het Parlement, te weten de plenaire vergaderingen. Niettemin kwamen tussen 1958 en 1965 (en later nog tot 1981) de commissies over het algemeen te Brussel bijeen. Dit omdat de uitvoerende instellingen van de Gemeenschap, met welker taken hun werkzaamheden vrij nauw samenhangen, hun zetel te Brussel hadden. Het gaat dus om een redelijke praktijk en, wat nog belangrijker is, om een praktijk die 23 jaar heeft geduurd zonder ooit door de staten te zijn betwist. Mijns inziens kan bijgevolg worden gesproken van een stilzwijgend akkoord, met dezelfde rechtswaarde als de akkoorden van 1958 en, evenals deze laatste, gerecipieerd in het besluit van 1965. Dat van receptie kan worden gesproken, blijkt op twee plaatsen uit de tekst: de ruime formulering van artikel 1 van het besluit, volgens hetwelk Brussel — naast Straatsburg en Luxemburg — de voorlopige plaats van vestiging van de Gemeenschappen *blijft*; en het bepaalde in artikel 12, volgens hetwelk het besluit „de plaatsen waar de instellingen en diensten der... Gemeenschappen gevestigd zijn, zoals deze voortvloeien uit vroegere beslissingen der regeringen”, niet raakt.

Zoals ik reeds zei (zie hiervóór, paragraaf 14), verlenen deze verwijzingen de vroegere akkoorden rechtskracht. Wij kunnen er dus uit afleiden, dat het Parlement in technische zin gerechtigd is, zijn commissies hun werkzaamheden in de Belgische hoofdstad te laten uitoefenen. Tot staving van deze opvatting herinner ik eraan, dat de voorzitter van de Raad

van Ministers van de Gemeenschappen in een brief van 22 oktober 1977 aan de voorzitter van het Parlement verklaarde, dat het algemeen bekend was dat de parlementscommissies de gewoonte hadden te Brussel te vergaderen, met de strikt noodzakelijke voorzieningen om het goede verloop van dergelijke vergaderingen te verzekeren. Deze bewoordingen zijn ongemeen helder. Maar dit is niet alles: ook in de interne administratieve praktijk van het Parlement is Brussel steeds beschouwd als de plaats waar de commissies gewoonlijk werkzaam zijn. Dit blijkt uit het feit (de vertegenwoordiger van de verwerende instelling heeft hier tijdens de mondelinge behandeling op gewezen) dat, vooraleer te Brussel samen te komen, de commissies daartoe nooit bij het Bureau het met redenen omkleed verzoek hebben ingediend dat door artikel 10, paragraaf 3, van het reglement van orde voor vergaderingen buiten de zetel wordt vereist.

Wat de fracties betreft, kunnen wij korter zijn. Daarvan wordt immers noch in de akkoorden van 1958 noch in die van 1965 (en van 1981) ook maar met één woord gesproken. Waarom niet? Volgens verzoeker vindt dit stilzwijgen zijn grond in de grotere onafhankelijkheid die de fracties wegens hun samenstelling en functie bezitten. Deze verklaring lijkt mij overtuigend. Maar dan moet ook worden aangenomen dat, althans op dit punt, het Parlement over een zekere beslissingsvrijheid beschikt, een vrijheid die berust op de bevoegdheid inzake zijn interne organisatie en op het bijzondere karakter van de fracties, doch die anderzijds wordt beperkt door de bestaande akkoorden over de plaats van

vestiging (ik denk hierbij vooral aan de vestiging te Luxemburg van het secretariaat en zijn diensten, die indirect invloed heeft op alle werkzaamheden van de Vergadering) en door het feit dat beslissingen omtrent de zetel aan de bevoegdheid van de staten zijn voorbehouden. Ik voeg hieraan toe — en dit is een niet onbelangrijk gegeven — dat de praktijk om de fractievergaderingen te Brussel te houden, nooit reacties van de regeringen heeft uitgelokt.

bruik te maken van moderne telecommunicatiemiddelen en van elke andere geavanceerde techniek die geschikt is om de samenwerking tussen de instellingen te vergemakkelijken. Om dezelfde redenen geeft ook het vierde streepje geen aanleiding tot bezwaren, in zoverre het betrekking heeft op de maatregelen die in verband met de in het tweede en het derde streepje genoemde punten moeten worden genomen. Het eerste streepje daarentegen, dat rechtstreeks het secretariaat en de diensten betreft, verlangt een andere benadering.

22. Sub c wordt tenslotte besloten: — „de werkwijze van het secretariaat en van de technische diensten . . . te . . . herzien om te beantwoorden aan het onder a) en b) gestelde en in het bijzonder om te vermijden dat een groot gedeelte van [het] personeel [van het Parlement] zich voortdurend moet verplaatsen”; — „met het oog hierop zoveel mogelijk gebruik [te maken] van de modernste communicatiemiddelen, zowel voor de persoonlijke contacten als voor de transmissie van documenten”; — „ter vergemakkelijking van de samenwerking tussen de instellingen gebruik [te maken] van de meest geavanceerde technieken”, met dien verstande dat „tegelijktijd ook de weg-, spoorweg- en luchtverbindingen tussen de voornaamste plaatsen waar de Gemeenschap haar werkzaamheden verricht, verbeterd moeten worden”; — de bevoegde organen van het Parlement „onder de leiding van de Voorzitter en het Bureau in uitgebreide samenstelling . . . de te nemen maatregelen [te doen] uitwerken”, de kosten daarvan te laten ramen en „voor afloop van het jaar het Parlement een verslag met voorstellen ter zake” te doen voorleggen.

Het bepaalt, zoals gezegd, dat de werkwijze van het secretariaat en van de diensten moet worden herzien om te vermijden dat het personeel zich van de ene naar de andere zetel moet verplaatsen. In de volgende twee streepjes worden weliswaar een aantal maatregelen aangeduid die deze verplaatsingen moeten beperken, doch het lijkt mij niet redelijk de betrokken bepaling in het licht daarvan uit te leggen. Met andere woorden, ik ben niet van mening dat het Parlement heeft besloten bedoeld bezwaar alleen met behulp van de modernste telecommunicatiemiddelen en geavanceerde technieken te verhelpen. Het in het eerste streepje gestelde heeft een algemene draagwijdte (zoezeer zelfs, dat het een afzonderlijk punt van het besluit vormt); mijns inziens onderstelt het ook de overplaatsing van personeel van Luxemburg naar andere plaatsen, en voornamelijk naar Brussel.

Het tweede en het derde streepje stellen uiteraard geen problemen. Niemand kan betwijfelen dat het Parlement bevoegd is zijn diensten te reorganiseren door ge-

Dit doet in hoofdzaak twee vragen rijzen. Allereerst, of de bestreden beslissing a) louter voorbereidend is, dat wil zeggen deel uitmaakt van een proces, een soort geleidelijk tot stand gebrachte situatie, waarvan enkel de uiteindelijke verwezenlijking rechtsgevolgen heeft, dan wel b) als zodanig geëigend is externe rechtsgevolgen teweeg te brengen

en derhalve vatbaar is voor rechterlijke controle. De tweede vraag (logischerwijze ondergeschikt aan de eerste) is, of — en zo ja in hoeverre — het besluit, ofschoon betrekking hebbend op de arbeidsplaats van het personeel, verenigbaar is met de intergouvernementele akkoorden terzake.

23. Wat de eerste vraag betreft, is de bestreden resolutie mijns inziens veeleer te beschouwen als een handeling met rechtsgevolgen, ook buiten de instelling. Door ze aan te nemen heeft het Parlement immers besloten — ik herhaal, besloten, en niet slechts in overweging genomen — ambtenaren van Luxemburg naar andere plaatsen, en met name naar Brussel, over te plaatsen. De aan de administratie opgedragen taak, de daartoe noodzakelijke maatregelen en een kostenbegroting uit te werken (men bemerkte weer: „uitwerken” en niet slechts „bestuderen”), komt volgens mij neer op de uitvoering van een reeds genomen beslissing. En wij mogen ons niet laten misleiden door het feit, dat noch het aantal over te plaatsen personeelsleden noch hun namen worden genoemd en dat Brussel niet uitdrukkelijk als plaats van bestemming wordt genoemd; deze leemten lijken logisch, wanneer men bedenkt dat de Vergadering algemene richtlijnen geeft en dat het aan de administratieve organen staat, de concrete uitvoeringsmaatregelen vast te stellen. Hetzelfde geldt voor het verslag dat (nog steeds volgens het vierde streepje) de bevoegde organen aan het Parlement moeten voorleggen: ook dit laatste en de latere beslissingen van de instelling berusten op een duidelijke keuze, die reeds in de bestreden resolutie definitief is vastgelegd. Verhelderend lijkt mij in deze zin de 16e overweging, waar wordt gezegd dat „[het] Parlement reeds heeft verklaard

het recht te hebben te vergaderen en te werken waar het wenst.”

24. Wat vervolgens de tweede vraag betreft, herinner ik eraan, dat het besluit van 8 april 1965, waarvan voornoemd artikel 4 deel uitmaakt, door de regeringen is genomen in het kader van de uitoefening van hun bevoegdheid inzake de zetels van de instellingen. Elk besluit van het Parlement, dat overplaatsing van personeel van Luxemburg naar andere plaatsen tot gevolg heeft, moet vanzelfsprekend in het licht van genoemd artikel worden beoordeeld. Ik meen evenwel dat het niet strikt moet worden uitgelegd, mede omdat het Parlement niet meer het Parlement van 1965 is, doch thans veel representatiever is en twee keer zo veel leden telt.

Om de draagwijdte ervan vast te stellen, moet het in ieder geval in verband worden gebracht met de uitdrukkelijke of stilzwijgende akkoorden betreffende de aanwijzing van Straatsburg als plaats van de plenaire vergaderingen en van Brussel als plaats van de commissievergaderingen. Men behoeft slechts aan deze akkoorden te denken en alles wordt duidelijk: zij krijgen immers enkel zin en het Parlement — nogmaals: het Parlement van 1982 — kan ze immers enkel daadwerkelijk in praktijk brengen, indien men aanneemt dat een redelijk gedeelte van het personeel buiten Luxemburg mag worden tewerkgesteld. De voorzitter van de Raad van Ministers heeft dit zelf uitdrukkelijk erkend in voornoemde brief van 22 september 1979. Bijgevolg meen ik, dat het Parlement op grond van de intergouvernementele akkoorden be-

voegd is een zeker aantal ambtenaren naar Brussel over te plaatsen, mits het gaat om de eenheden die onmisbaar zijn om aldaar de voor de werking van de commissies strikt noodzakelijke voorzieningen tot stand te brengen. Deze overplaatsingen mogen uiteraard geen betrekking hebben op hele diensten of hele afdelingen.

Wellicht kan de huidige verdeling van het personeel tussen Luxemburg en Brussel ons een hanteerbaar en tevens billijk criterium aan de hand doen. Bijlage II bij het antwoord van het Parlement op vragen van het Hof geeft hiervan een gedetailleerde tabel. In 1982 is de situatie de volgende: van 2612 ambtenaren in vaste dienst zijn er 117 te Brussel tewerkgesteld; verder werken te Brussel nog 155 tijdelijke functionarissen in dienst van de fracties. Indien de overplaatsing van personeel (ambtenaren of andere personeelsleden) naar de Belgische hoofdstad de huidige kwantitatieve verhouding tussen het aantal te Luxemburg en te Brussel tewerkgestelden aanzienlijk wijzigde, zou er mijns inziens sprake zijn van een

maatregel van interne organisatie, die duidelijk in strijd is met de intergouvernementele akkoorden over de vestiging van de instellingen en die bijgevolg onbevoegdlijk is genomen.

Gelet op het voorgaande, kan de resolutie van het Parlement slechts worden geacht ongeldig te zijn wegens onbevoegdheid indien: a) zij gevolgen teweegbrengt voor de verdeling van het personeel tussen de verschillende plaatsen waar de instelling haar werkzaamheden uitoefent; b) de daarin overwogen overplaatsing van personeel in strijd is met artikel 4 van het besluit van 1965 in de hiervóór daaraan gegeven uitlegging. Mijns inziens is een dergelijke conclusie niet gerechtvaardigd. Aangezien het om een zeer delicate — meer nog, hachelijke — aangelegenheid gaat, heeft het Parlement vanzelfsprekend zijn woorden moeten wikken en wegen. Bijgevolg is de redelijkste oplossing het Hof in overweging te geven, te verklaren dat de resolutie wettig is in zoverre zij overeenkomstig artikel 4 van het besluit van 1965 kan worden uitgelegd en toegepast.

25. Om bovengenoemde redenen geef ik het Hof in overweging op het beroep van het Groothertogdom Luxemburg tegen het Parlement van de Europese Gemeenschappen, ingesteld bij op 7 augustus 1981 ter griffie neergelegd verzoekschrift, te beslissen als volgt:

- a) te verklaren dat de op 7 juli 1981 door het Parlement aangenomen resolutie „over de zetel van de instellingen van de Europese Gemeenschap en met name die van het Europese Parlement” wettig is in zoverre zij niet leidt tot — overplaatsing van meer personeel van Luxemburg naar Brussel dan onontbeerlijk is om aldaar de voor de werking van de parlementscommissies strikt noodzakelijke voorzieningen tot stand te brengen; — de overbrenging van hele diensten of afdelingen; — de overplaatsing van

een zodanig aantal personeelsleden, dat de huidige kwantitatieve verhouding tussen het aantal te Luxemburg en op andere plaatsen en met name te Brussel tewerkgestelde personen aanzienlijk wordt gewijzigd;

b) bijgevolg het beroep te verwerpen.

Gelet op het feit dat in casu ingewikkelde en nieuwe problemen aan de orde zijn, acht ik het voorts billijk dat elke partij haar eigen kosten draagt.