

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

22 септември 1988 година*

„Работни места на Европейския парламент – Резолюция относно необходимите съоръжения в Брюксел – Законност - Висящо дело (*Lis pendens*)”

По съединени дела 358/85 и 51/86

Френската република, за която се явява г-н G. Guillaume, директор по правните въпроси в Министерството на външните работи, в качеството на представител, подпомаган от г-жа E. Belliard, съветник в същото министерство, и г-н V. Botte, аташе в същото министерство, със съдебен адрес в Люксембург в седалището на посолството на Франция, 9 boulevard Prince Henri,

ищец

срещу

Европейския парламент, за който се явява г-н F. Pasetti Bombardella, правен съветник на Европейския парламент, подпомаган от г-н C. Pennera, главен администратор, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург в седалището на Европейския парламент,

ответник

с предмет искова молба за отмяна на Резолюция на Европейския парламент от 24 октомври 1985 г. относно съоръженията за провеждане на заседания в Брюксел

СЪДЪТ,

в състав: г-н Mackenzie Stuart, председател, г-н G. Bosco, г-н O. Due, г-н J. C. Moitinho de Almeida и г-н G. C. Rodríguez Iglesias, председатели на състав, г-н T. Koopmans, г-н U. Everling, г-н K. Bahlmann, г-н Y. Galmot, г-н C. N. Kakouris, г-н R. Joliet, г-н T. F. O'Higgins и г-н F. A. Schockweiler, съдии,

генерален адвокат: г-н G. F. Mancini,

секретар: г-жа D. Louterman, администратор

предвид доклада за съдебното заседание и вследствие устната фаза на производството от 14 януари 1988 г., по време на която за ищеца се явиха г-н J. P. Puissechet, директор по правните въпроси в Министерството на външните работи и г-жа E. Belliard, в качеството на представители, а за ответника се явиха г-н F. Pasetti Bombardella и г-н C. Pennera, в качеството на представители, подпомагани от адв. M. Waelbroeck, от Брюкселската адвокатура,

след като изслуша становището на генералния адвокат, представено в съдебното заседание на 21 юни 1988 г.,

* Език на производството: френски.

постанови настоящото

Решение

1. С две последователни искиви молби, постъпили в секретариата на Съда съответно на 20 ноември 1985 г. (по дело 358/85.) и на 20 февруари 1986 г. (по дело 51/86), Френската република е завела два иска съгласно член 38 от Договора за ЕОВС, член 173 от Договора за ЕИО и член 146 от Договора за ЕОАЕ за отмяна на Резолюция на Европейския парламент от 24 октомври 1985 г. относно съоръженията за провеждане на заседания в Брюксел (Официален вестник, С 343, 31 декември 1985 г., стр. 84). С Определение от 8 юли 1987 г. Съдът е съединил двете дела за целите на устната фаза на производството и решението.

2. В спорната резолюция, приета по време на неотложния тематичен по силата на процедурата, предвидена в член 48 от неговия Процедурен правилник, Европейският парламент,

„А. Като отбелязва, че най-голямата заседателна зала на Парламента в Брюксел разполага само с 187 места ..., и че не съществува достатъчно голяма конферентна зала, снабдена с всички необходими съоръжения за ...

Б. Загрижен за това, че след разширяването на Общността, съществуващите заседателни зали в Брюксел ще бъдат прекалено малки за провеждане на заседания на политическите групи при нормални условия, и че в резултат на бъдещите избори или на сливане на групите, съоръженията биха могли да станат неподходящи за някоя политическа група,

В. Като отбелязва, че вече е невъзможно две или повече големи политически групи да заседават заедно в сградата на Парламента или другите постоянни съоръжения в Брюксел,

Г. загрижен също така, че работният модел на самия Парламент не е гъвкав, понеже няма постоянни съоръжения в Брюксел за провеждане на специална или допълнителна пленарна сесия през седмица, която до голяма степен е посветена на заседания на комитетите или групите,

Д. Като съзнава ролята на Европейския парламент като институция, която е най-близо до гражданите на Европа, и като желае да подобри съоръженията за гражданите с общи интереси, които да могат да се срещат заедно в рамките на организации на общностно ниво,

Е. като отбелязва, че нарастващ брой такива организации установяват централи в Брюксел,

Ж. като отчита, че същите помещения трябва да отговорят на всички тези нужди,

...

(1) Реши да построи сграда с помещения, осигуряващи места за не по-малко от 600 души, галерия за посетители и спомагателни съоръжения, подходящи за посочените

по-горе цели, и която да се намира възможно най-близо до сградата на Парламента на rue Belliard;

(2) Нареща на бюрото и на квесторите си да подготвят планове за тази цел, да привлекат цялата необходима техническа помощ и да осигурят възможно най-ранното приключване на този проект не по-късно от 31 август 1988 г.; и упълномощава своя председател, бюрото и квесторите да проведат преговори и да сключат необходимите договори за тази цел;

(3) Дава съгласието си да се направят съответните бюджетни разпоредби и нарежда на своя председател, бюрото и генералния секретар да направят всички необходими предложения за целта ...”.

3. Френското правителство оспорва компетентността на Европейския парламент да взема решение относно изграждане на конферентна зала за 600 или повече души с цел провеждане в нея на известна част от заседанията.

4. С първата си искова молба (по дело 358/85) френското правителство представя две твърдения, а именно: нарушаване на съществени процедурни изисквания, тъй като резолюцията не би могла да бъде приета по неотложната процедура, както и липса на компетентност на Парламента на основание на това, че определянето на седалищата на институциите представлява въпрос, който съгласно Договорите попада в изключителната компетентност на правителствата на държавите-членки. С втората си искова молба (по дело 51/86), то повтаря същите твърдения и освен това твърди, че резолюцията нарушава принципа на пропорционалността, тъй като предвидените съоръжения далеч надхвърлят необходимото за работата на Парламента в Брюксел. Този аргумент също така е представен в отговора по дело 358/85.

5. Прави се позоваване на доклада за съдебното заседание за по-пълно отчитане на фактите и на предпоставките на спора, хода на процедурата и на становищата и аргументите на страните, които оттук нататък се споменават или коментират, доколкото това е необходимо за мотивите на Съда.

По допустимостта

6. Парламентът повдига две възражения за недопустимост. Първото, по отношение на иска по дело 51/86, се основава на факта, че този иск е идентичен с този по дело 358/85, заведен от същия ищец. Второто възражение, повдигнато срещу всеки един от исковете, се основава на факта, че спорната резолюция не представлява акт, който може да бъде атакуван пред Съда.

a) Висящо дело (Lis pendens)

7. Парламентът твърди, че двата иска са идентични по отношение на страните и предмета, а също така и на твърденията, тъй като твърдението за нарушение на принципа на пропорционалността във втория иск (по дело 51/86) е подадено по време на фазата на отговори от страна на правителството-ищец в хода на първото дело (358/85). По отношение на допустимостта на третото твърдение в контекста на съответното дело, Парламентът се осланя на мъдростта на Съда.

8. Френското правителство не възразява вторият иск да бъде обявен за недопустим, освен ако Съдът не прецени аргумента, основан на принципа на пропорционалността, като ново твърдение, което е недопустимо в контекста на първия иск. В този случай няма да бъде налице *lis pendens*, както е определено в практиката на Съда (вж., по-специално, Решението от 19 септември 1985 г. по съединени дела *Hoogovens Groep/Комисия*, 172 и 226/83, *Recueil*, стр. 2831), което определя като предпоставка двата иска да бъдат идентични във всички отношения, включително и правните основания.

9. В тази връзка следва да се отбележи, че твърдението за липса на компетентност на Парламента по същество се равнява на твърдение, че целта на въпросната резолюция е да позволи на Парламента да провежда част от заседанията в Брюксел, което би надхвърлило компетентността на Парламента, тъй като единствено правителствата на държавите-членки са компетентни да определят мястото на провеждане на заседания на Парламента.

10. Както е посочено от агента на френското правителство по време на устната фаза на производството, позоваването на принципа на пропорционалността има за цел да подчертае факта, че съоръженията, които е предвидено да бъдат построени съгласно резолюцията, са непропорционални на тяхното предназначение, посочено в резолюцията, т.е. освен другото – заседанията на политическите групи, че това предназначение не може да обоснове построяването на такава сграда, и че решението за осъществяването ѝ следователно не може да има друга истинска причина от провеждане на част от пленарните заседания в Брюксел.

11. Тези аргументи, разяснени по-горе, не могат да бъдат разглеждани като представляващи различно твърдение от това по отношение на липсата на компетентност, тъй като неговата цел е да се докаже, че въпросната резолюция може да има за цел само това, съответните съоръжения да бъдат използвани по начин, за който Парламентът, според правителството-ищец, не е компетентен да взема решение.

12. Следователно трябва да бъде установено, че искът по дело 51/86, който е заведен по-късно, е между същите страни и има за цел отмяната на същата резолюция на основата на същите правни твърдения, както и искът по дело 358/85. Следователно искът по дело 51/86 следва да бъде обявен за недопустим.

б) Относно характера на резолюцията като акт, подлежащ на оспорване

13. Парламентът твърди, че резолюцията не представлява акт, който може да бъде оспорван. Той заявява, че в съответствие с неотдавнашните решения на Съда единствено тези актове на Парламента, които могат да имат правни последици за трети страни могат да бъдат предмет на иск пред Съда. Въпросната резолюция няма такива последици особено с оглед на това, че тя предполага придобиване на недвижима собственост, тъй като Парламентът не може самостоятелно да вземе такова решение, което съгласно член 211 от Договора изисква, най-малкото, съгласието на Комисията.

14. В тази връзка следва да бъде посочено, че възраженията, повдигнати от френското правителство по отношение на въпросната резолюция не се отнасят до придобиване на недвижима собственост или дори за изграждането на съоръженията в Брюксел, а до изразеното в резолюцията намерение на Парламента да провежда част от заседанията в

Брюксел и да си осигури необходимите съоръжения за тази цел. Според френското правителство, Парламентът цели по този начин за замести със своето действие по въпроса за седалището на институциите това на правителствата на държавите-членки, които са единствено компетентни да действат в това отношение.

15. Тъй като решението за допустимостта по такъв начин налага анализ на съдържанието и обхвата на резолюцията, сега следва да бъде разгледан иска по дело 358/85 по същество.

По същество

а) Нарушение на съществено процедурно изискване

16. Френското правителство твърди, че въпросната резолюция не е можела да бъде законно приета в съответствие с неотложната процедура, предвидена в правило 48 от вътрешния Процедурен правилник на Парламента. То твърди, че тази процедура се отнася единствено до дебати и предложения за резолюции, и неотложни тематични въпроси. Въпросната резолюция не е представлявала неотложен тематичен въпрос, следователно тя не е можела да бъде приета в съответствие с тази процедура.

17. В тази връзка е достатъчно да се посочи, че решението на Парламента да проведе на пленарно заседание тематичен и неотложен дебат по предложение за резолюция по даден въпрос се отнася към вътрешната организация на неговата работа и следователно не подлежи на съдебен преглед.

18. Следователно първото правно твърдение на френското правителство следва да бъде отхвърлено.

б) Липса на компетентност

19. Преди да бъдат разгледани аргументите, представени от страните Съдът следва да се припомнят, доколкото това е необходимо, разпоредбите на Договорите и решенията на правителствата на държавите-членки относно седалищата и временните места за работа на институциите на Общността.

20. По силата на член 77 от Договора за ЕОВС, на член 216 от Договора за ЕИО и на член 189 от Договора за ЕОАЕ, седалището на институциите се определя с общо съгласие на правителствата на държавите-членки.

21. На 25 юли 1952 г. по случай влизането в сила на Договора за ЕОВС външните министри на държавите-членки са решили, *inter alia*, че Асамблеята ще проведе първото си заседание в Страсбург, и че окончателното решение относно седалището ще бъде взето впоследствие.

22. На 7 януари 1958 г. по случай влизането в сила на Договорите за ЕИО и ЕОАЕ външните министри на държавите-членки са се споразумели, както е посочено в съобщението за пресата, издадено след края на тяхното заседание, да групират всичките европейски организации на шестте страни заедно на едно място, веднага щом това стане практически осъществимо и в съответствие с разпоредбите на Договорите, и са решили, *inter alia*, че „Асамблеята ще заседава в Страсбург”.

23. Член 37 от Договора за създаване на единен Съвет и единна Комисия на Европейските общности от 8 април 1965 г. предвижда, че без да се накърнява прилагането на посочените по-горе разпоредби на Договорите относно седалищата на институциите, представителите на правителствата на държавите-членки следва да предвидят необходимите разпоредби за уреждане на някои проблеми, специфични за Великото херцогство Люксембург, които произтичат от създаването на единен Съвет и единна Комисия.

24. На 8 април 1965 г., когато е бил подписан Договорът, представителите на правителствата на държавите-членки са приели, по силата на посочения по-горе член 37, решение (ОВ L 152, 1967 г., стр. 18), член 1 от което гласи, че „Люксембург, Брюксел и Страсбург ще останат временните места за работа на институциите на Общностите”, и член 4 от което гласи че, „Генералният секретариат на Асамблеята и неговите служби остават в Люксембург”. В член 12 от Решението се посочва, че при спазване на планираните модификации относно Съвета и Комисията, Решението не засяга временните места за работа на институциите, определени с предишните решения на правителствата.

25. На 22 септември 1977 г. в отговор на писмо от председателя на Парламента относно затрудненията с функционирането, пред които институцията би се изправила след провеждането на избори с всеобщо гласуване и увеличаването на броя на държавите-членки, председателят на Съвета е посочил, че правителствата на държавите-членки са преценили, че няма основание за изменение нито *de jure*, нито *de facto*, на съществуващите разпоредби относно временните места за работа на Парламента, т.е. Страсбург и Люксембург. Генералният секретариат и службите на Парламента са останали установени в Люксембург, а парламентарните комисии обичайно заседават в Брюксел с минималната инфраструктура, необходима за провеждането на такива заседания.

26. През 1980 г. по инициатива на френското правителство, правителствата на държавите-членки са започнали в контекста на конференцията относно седалищата на институциите на Общността обсъждане с цел намиране на окончателно решение. Независимо от това, като е отбелязала, че различията в гледните точки между правителствата са се запазили, конференцията е преценила, че от наличните различни непълни решения, най-задоволително е това за запазване на статуквото, т.е. на различни временни места за работа. По време на заседанието на Европейския съвет в Маастрихт на 23 и 24 март 1981 г., държавните и правителствените ръководители на държавите-членки са решили единодушно „да потвърдят статуквото по отношение на временните места за работа на европейските институции”.

27. На 30 юни 1981 г. Конференцията относно седалищата на институциите на Общността, като отбелязва посоченото по-горе решение на държавните и правителствените ръководители, е приключила с приемането на следното решение:

„1) Правителствата на държавите-членки отбелязват, че в съответствие с член 216 от Договора, решението за определяне на седалища на институциите на Общността попада изцяло в тяхната изключителна компетентност.

2) Решението на правителствата на държавите-членки, заседавали в Маастрихт на 23 и 24 март 1981 г., да запазят статуквото по отношение на временните места за работа спада към упражняването на тази компетентност. То не накърнява решение за определяне на седалища на институциите”.

28. Оттогава ново решение не е било приемано от правителствата на държавите-членки относно седалища или временните места за работа на институциите.

29. В светлината на изложеното по-горе, първо е необходимо да се посочи, както Съдът вече е направил това в своето Решение от 10 февруари 1983 г. (по дело Велико херцогство Люксембург/Парламент, 230/81, Recueil, стр. 255), че правителствата на държавите-членки все още не са изпълнили задължението си да определят седалищата на институциите съгласно член 77 от Договора за ЕОВС, член 216 от Договора за ЕИО и член 189 от Договора за ЕОАЕ, но че многократно те са вземали решения за определяне на временни места за работа на институциите на основата на същото правомощие и по отношение на Решението от 8 април 1965 г. относно компетентността, изрично предвидена в посочения по-горе договор за създаване на единен Съвет и единна Комисия на Европейските общности.

30. Въпреки че заявленията, направени през 1952 г. и 1958 г. от външните министри на шестте държави-членки учредителки могат да бъдат под съмнение относно значимостта на взетите решения относно мястото за заседаване на Парламента, същото не може да се каже за Решението от 8 април 1965 г., според което „Люксембург, Брюксел и Страсбург остават временните места за работа на институциите на Общността”. Както Съдът е отбелязал в своето Решение от 10 февруари 1983 г., посочено по-горе, единствените дейности на институциите на Общността, които са се провеждали редовно в Страсбург по това време, са били пленарните заседания на Парламента.

31. Както също така е отбелязано в посоченото по-горе решение на Съда на ЕО, решенията, взети от правителствата на държавите-членки през 1981 г. да „запазят статуквото” могат да бъдат разбирани единствено като изразяване на тяхното намерение да не променят съществуващото правно положение. Още повече, същото тълкуване се прилага и към писмото на председателя на Съвета до председателя на Парламента от 22 септември 1977 г. Следователно следва да бъде установено, че Страсбург на практика е бил определен като временно място за провеждане на пленарните заседания на Парламента.

32. Независимо от това, определянето на временно място за заседаване на институция не означава задължително, че членовете на тази институция не могат изобщо да провеждат заседания на друго място. Следователно трябва да бъде разгледано, дали решенията, взети от правителствата на държавите-членки следва да бъдат разглеждани като забраняващи на Парламента да решава по силата на правомощията, възложени му с член 25 от Договора за ЕОВС, с член 142 от Договора за ЕИО и с член 112 от Договора за ЕОАЕ да определя своята вътрешна организация, да повежда пленарни заседания извън Страсбург.

33. В тази връзка следва да бъде отбелязано, че по време на приемане на съответните решения на правителствата, Парламентът на практика е провеждал заседания в Рим, Брюксел и особено в Люксембург. В действителност Парламентът е провел значителен

брой свои заседания в Люксембург, по-специално, къси заседания. Вярно е, че на няколко пъти френското правителство е протестирало срещу провеждането на такива заседания, но тези протести не са били отразени в решенията на правителствата. Тези решения не съдържат никакъв знак за отсъждане, благоприятно или неблагоприятно, относно практиката, следвана от Парламента по това време, нито каквато и да е разпоредба, която да забрани провеждането занапред на пленарни заседания извън Страсбург.

34. С оглед на определянето на значимостта на решенията на правителствата на държавите-членки, следва също така да се обърне внимание на правилото за налагане на реципрочни задължения за добросъвестно сътрудничество между държавите-членки и институциите на Общността, въплътен по-специално в член 5 от Договора за ЕИО. По отношение на условията на труд на Парламента това правило е от особено значение в ситуация, при която правителствата на държавите-членки все още не са изпълнили своето задължение да определят седалищата на институциите или дори да решат относно единно място за работа на Парламента.

35. В своето Решение от 10 февруари 1983 г., посочено по-горе, Съдът е извел от това правило, от една страна, възложеното задължение на Парламента при упражняване на компетентността си за определяне на своята вътрешна организация да се съобразява с компетентността на правителствата на държавите-членки за определяне на седалищата на институциите и с временните решения, приети междувременно, и, от друга страна, задължението на държавите-членки при вземането на тези решения да се съобразяват с посочената по-горе компетентност на Парламента и да осигурят, че такива решения не се отразяват негативно на нормалното функциониране на тази институция.

36. На основата на тези съображения, следва да бъде установено, че решенията на правителствата на държавите-членки не забраняват на Парламента, при упражняване на своята компетентност за определяне на своята вътрешна организация, да реши да проведе пленарно заседание извън Страсбург, когато такова решение остава с изключителен характер, като по такъв начин се съобразява с положението на този град като нормално място за провеждане на заседания, и когато това решение обективно обосновано с доброто функциониране на Парламента.

37. Именно вследствие тези съображения и това заключение трябва да бъде оценена спорната резолюция.

38. Според точка 1 от тази резолюция, Парламентът „решава да бъде построена сграда, ... подходяща за посочените по-горе цели”. Сред упоменатите в съображенията цели, под точка Г фигурират съоръжения „за допълнителна пленарна сесия, която да се провежда през седмицата, посветена основно на заседания на комисии и групи”. Това е единственото предназначение, което според френското правителство противоречи на решенията, приети от правителствата на държавите-членки, и което превишава компетентността на Парламента.

39. По време на устната фаза на производството агентът на Парламента е оправдал тази потребност с необходимостта от наличие на възможност за организиране на кратки сесии, по-специално, като част от бюджетната процедура и процедурата за сътрудничество между Съвета и Парламента, предвидена в член 149, параграф 2 от Договора за ЕИО, както е изменен с Единния европейски акт. Когато тези кратки сесии

трябва да се проведат през седмицата, когато в съответствие с календара, приет от Парламента, е запазена за заседания на комисиите или политическите групи, които обикновено се провеждат в Брюксел, Парламентът счита за неоснователно да очаква нейните членове, които са в Брюксел за участие в тези заседания, да пътуват до Страсбург за краткото пленарно заседание, дори и да се предположи, че заседателната зала в Страсбург е свободна през въпросната седмица.

40. Следва да бъде отбелязано, от една страна, че точната формулировка на резолюцията, като използва израза „специална или допълнителна пленарна сесия”, подчертава изключителния характер на предназначението, и от друга страна, че необходимостта, посочена в резолюцията и разяснена от Парламента по време на устната фаза на производството, представлява обективно основание, свързано с нормалното функциониране на Парламента. Тази необходимост е свързана с препятствията пред такова нормално функциониране в резултат от липса на решение за седалищата на институциите, което държавите-членки са длъжни да приемат по силата на Договорите. Следователно предназначението попада в посочените по-горе граници на компетентността на Парламента за определяне на своята вътрешна организация.

41. При тези обстоятелства следва да бъде установено, че спорната резолюция, доколкото тя изразява намерение за организиране на специални или допълнителни сесии през седмиците, посветени основно на заседания на комисии и групи, не надхвърля мерките, които Парламентът е оправомощен да предприеме за организиране на своята работа и не нарушава решенията приети от правителствата на държавите-членки относно временните места за работа на институциите на Общността и не навлиза в правомощията на държавите-членки по този въпрос.

42. Следователно второто правно основание на френското правителство трябва да бъде отхвърлено, а искът следва да бъде отхвърлен в неговата цялост.

По съдебните разноски

43. Според член 69, параграф 2 от Процедурния правилник, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски. Тъй като ищецът е загубил делото, той следва да бъде осъден да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът реши:

1) Отхвърля иска по дело 51/86 като недопустим.

2) Отхвърля иска по дело 358/85 като неоснователен.

3) Осъжда Френската република да заплати съдебните разноски.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 22 септември 1988 година.

Подписи