



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

2 октомври 2018 година *

„Жалба за отмяна — Институционално право — Протокол за местоположението на седалищата на институциите и някои органи, служби и агенции на Европейския съюз — Европейски парламент — Понятие „заседание относно бюджета“, което се провежда в Страсбург (Франция) — Член 314 ДФЕС — Упражняване на бюджетното правомощие в допълнително пленарно заседание в Брюксел (Белгия)“

По дело C-73/17

с предмет жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС, подадена на 9 февруари 2017 г.,

Френска република, за която се явяват F. Alabrune, D. Colas, B. Fodda и E. de Moustier, в качеството на представители,

жалбоподател,

подпомагана от:

Велико херцогство Люксембург, за което се явяват D. Holderer и C. Schiltz, в качеството на представители,

встъпила страна,

срещу

Европейски парламент, за който се явяват R. Crowe и U. Rösslein, в качеството на представители,

ответник,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, A. Tizzano, заместник-председател, R. Silva de Lapuerta, M. Pešič, T. von Danwitz (докладчик) и A. Rosas, председатели на състави, E. Juhász, D. Šváby, A. Prechal, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos и M. Vilaras, съдии,

генерален адвокат: M. Wathelet,

секретар: V. Giacobbo-Reygonnel, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 2 май 2018 г.,

* Език на производството: френски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 5 юни 2018 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбата си Френската република иска да бъдат отменени четири акта на Европейския парламент, свързани с приемането на годишния бюджет на Европейския съюз за финансовата 2017 г. (наричани по-нататък заедно „обжалваните актове“), а именно:
 - дневния ред на пленарното заседание на Парламента от 30 ноември 2016 г. [Документ P8_0J (2016)11-30], доколкото в него е включено обсъждане на общия проект на годишния бюджет на Съюза за финансовата 2017 година,
 - дневния ред на пленарното заседание на Парламента от 1 декември 2016 г. [Документ P8_0J (2016)12-01], доколкото в него е включено гласуване с последващи обяснения на вота относно този общ проект,
 - законодателната резолюция на Парламента от 1 декември 2016 г. [Документ T8-0475/2016, P8_TA-PROV(2016)0475] относно посочения общ проект, и
 - акта от 1 декември 2016 г., с който председателят на Парламента обявява, че общият бюджет на Съюза за финансовата 2017 година е окончателно приет.

Правна уредба

- 2 На 12 декември 1992 г. правителствата на държавите членки приемат на основание член 216 от Договора за ЕИО, член 77 от Договора за ЕОВС и член 189 от Договора за Евратом, и по общо съгласие, решение за местоположението на седалищата на институциите и някои служби и агенции на Европейските общности (ОВ С 341, 1992 г., стр. 1, наричано по-нататък „решението от Единбург“).
- 3 На междуправителствената конференция, на която е приет Договорът от Амстердам, текстът на решението от Единбург е възпроизведен като протокол, приложен към Договорите за ЕС, ЕО, ЕОВС и Евратом.
- 4 Към настоящия момент член единствен, буква а) от Протокола за местоположението на седалищата на институциите и някои органи, служби и агенции на Европейския съюз, приложен към Договорите за ЕС, за функционирането на ЕС и за Евратом (наричан по-нататък „Протоколът за седалищата на институциите“), предвижда, с идентична на член 1, буква а) от решението от Единбург формулировка:

„Седалището на Европейския парламент е в Страсбург, където се провеждат дванайсетте месечни пленарни заседания, включително и заседанието относно бюджета. Допълнителните пленарни заседания се провеждат в Брюксел. Комисиите на Европейския парламент заседават в Брюксел. Генералният секретариат на Европейския парламент и неговите подразделения остават разположени в Люксембург“.

5 Член 314 ДФЕС предвижда по-специално:

„Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие със специална законодателна процедура, установяват годишния бюджет на Съюза съгласно посочените по-долу разпоредби.

[...]

3. Съветът приема позиция по проектобюджета и я представя на Европейския парламент не по-късно от 1 октомври на годината, която предхожда годината на изпълнение на бюджета. [...]

4. Ако в срок от четиридесет и два дни след получаването Европейският парламент:

[...]

в) приеме изменения с мнозинство от съставляващите го членове, така измененият проект се предава на Съвета и на Комисията. Председателят на Европейския парламент, съгласувано с председателя на Съвета, свиква незабавно помирителния комитет. [...]

5. Помирителният комитет, който се състои от членове на Съвета или техни представители и от равен брой членове, представляващи Европейския парламент, има за задача, въз основа на позициите на Европейския парламент и на Съвета, да постигне споразумение по общ проект с квалифицирано мнозинство от членовете на Съвета или техните представители и с мнозинство от членовете, представляващи Европейския парламент, в срок от двадесет и един дни, считано от неговото свикване.

[...]

6. Ако в срока от двадесет и един дни, посочен в параграф 5, помирителният комитет постигне споразумение по общ проект, Европейският парламент и Съветът разполагат поотделно със срок от четиринадесет дни, считано от датата на това споразумение, за да одобрят общия проект.

7. Ако в срока от четиринадесет дни, посочен в параграф 6:

а) и Европейският парламент, и Съветът одобрят общия проект или не се произнесат, или ако една от тези институции одобри общия проект, а другата не се произнесе, бюджетът се счита за окончателно приет в съответствие с общия проект, или

б) и Европейският парламент, с мнозинство от съставляващите го членове, и Съветът отхвърлят общия проект, или ако една от тези институции отхвърли общия проект, а другата не се произнесе, Комисията представя нов проектобюджет, или

[...]

г) Европейският парламент одобри общия проект, а Съветът го отхвърли, Европейският парламент може, в срок от четиринадесет дни от датата на отхвърлянето от Съвета и с мнозинство от съставляващите го членове и три пети от подадените гласове, да реши да потвърди всички или част от измененията, посочени в параграф 4, буква в). Ако дадено изменение на Европейския парламент не бъде потвърдено, се приема позицията, договорена в помирителния комитет относно бюджетния ред, предмет на това изменение. На тази основа бюджетът се счита за окончателно приет.

[...]

9. Когато процедурата, предвидена в настоящия член, приключи, председателят на Европейския парламент обявява, че бюджетът е окончателно приет.

10. Всяка институция упражнява правомощията, които са ѝ възложени по настоящия член при зачитане на Договорите и на актовете, приети по силата на тези Договори, по-специално що се отнася до собствените ресурси на Съюза и баланса между приходите и разходите“.

6 Съгласно член 156 („Срокове“) от Правилника на Парламента, в приложимата му към спора редакция (наричан по-нататък „Правилникът за дейността“):

„Освен в неотложните случаи по членове 135 и 154, разискванията и гласуването по даден текст не могат да започнат, ако текстът не е бил раздаден най-малко двадесет и четири часа предварително“.

7 Съгласно член 158, параграф 1 от Правилника за дейността „[в]сички документи на Парламента се съставят на официалните езици“.

Обстоятелствата по спора

8 На 20 май 2015 г. Парламентът приема графика на пленарните си заседания за 2016 г., като предвижда по-специално провеждането на редовни пленарни заседания в Страсбург (Франция) от 24 до 27 октомври, от 21 до 24 ноември и от 12 до 15 декември 2016 г., както и за допълнително пленарно заседание на 30 ноември и 1 декември 2016 г. в Брюксел (Белгия).

9 На 18 юли 2016 г. Комисията публикува годишен проектобюджет на Съюза за финансовата 2017 година. На 14 септември 2016 г. Съветът изпраща позицията си по този проект. След гласуване в комисията по бюджети и разискванията по време на редовното пленарно заседание, проведено в Страсбург от 24 до 27 октомври 2016 г., на 26 октомври 2016 г. Парламентът приема законодателна резолюция, съдържаща изменения в този проект. На 27 октомври 2016 г. започва помирителната процедура за бюджета между Парламента и Съвета. На 17 ноември 2016 г. тази процедура приключва със споразумение за общ проект за годишен бюджет на Съюза за финансовата 2017 година, изпратен същия ден до Парламента и до Съвета. Службите на Комисията изчистват техническите детайли в текста на това споразумение, за да бъде то транспонирано в бюджетен и правен контекст. Така изчистеният общ проектобюджет е изпратен на Парламента следобед на 24 ноември 2016 г.

10 На 28 ноември 2016 г. Съветът одобрява общия проект за годишен бюджет на Съюза за финансовата 2017 година. Парламентът включва обсъждането и гласуването по този проект не в дневния ред на редовното пленарно заседание, което се е състояло в Страсбург от 21 до 24 ноември 2016 г., а в този на допълнителното пленарно заседание, проведено в Брюксел на 30 ноември и 1 декември 2016 г. Със Законодателна резолюция от 1 декември 2016 г. Парламентът одобрява споменатия проект. Същия ден председателят на Парламента обявява в пленарно заседание, че годишният бюджет на Съюза за финансовата 2017 година е окончателно приет.

Производството пред Съда и исканията на страните

11 Френската република иска от Съда:

– да отмени обжалваните актове,

- да запази последиците на акта, с който председателят на Парламента обявява, че годишният бюджет на Съюза за финансовата 2017 година е окончателно приет, докато бюджетът бъде окончателно приет с акт в съответствие с Договорите, в разумен срок от датата на обявяване на съдебното решение, и
 - да осъди Парламента да заплати съдебните разноски.
- 12 Парламентът иска от Съда:
- да обяви за недопустима жалбата в частта, която се отнася до дневния ред на двете пленарни заседания на Парламента от 30 ноември и от 1 декември 2016 г., и до законодателната резолюция на Парламента от 1 декември 2016 г.,
 - да отхвърли жалбата,
 - да осъди Френската република да заплати съдебните разноски,
 - при условията на евентуалност, да запази последиците на акта, с който председателят на Парламента обявява, че годишният бюджет на Съюза за финансовата 2017 година е окончателно приет, до влизането в сила, в разумен срок, на нов акт, който да го замени.
- 13 С определение на председателя на Съда от 7 юни 2017 г. Великото херцогство Люксембург е допуснато да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Френската република.

По жалбата

По допустимостта

- 14 Според Парламента жалбата е недопустима в частта, отнасяща се до дневния ред на двете пленарни заседания на Парламента от 30 ноември и от 1 декември 2016 г. и до законодателната резолюция на Парламента от 1 декември 2016 г. Дневният ред на тези две пленарни заседания бил чисто вътрешна организационна мярка, която не поражда правни последици спрямо трети лица. Колкото до законодателната резолюция, тя била просто подготвителен акт на акта, с който председателят на Парламента е обявил, че годишният бюджет на Съюза за финансовата 2017 година е окончателно приет.
- 15 В тази насока следва да се отбележи, че с включването на обсъждането и на гласуването на общия проект за годишен бюджет на Съюза за финансовата 2017 година в дневния ред на пленарните заседания от 30 ноември и 1 декември 2016 г., Парламентът е взел решението да упражни бюджетните си правомощия съгласно член 314, параграф 6 ДФЕС по време на допълнително пленарно заседание в Брюксел. Въпросът дали дневният ред на тези две заседания визира изключително вътрешната организация на Парламента, или поражда спрямо трети лица правни последици, които произтичат от упражняването от тази институция на правомощията ѝ, е неразривно свързан с разглеждането на съдържанието на посочения дневен ред, и следователно с разглеждането на жалбата по същество, така че този въпрос няма как да се преценява в рамките на допустимостта на жалбата (вж. в този смисъл решения от 10 февруари 1983 г., Люксембург/Парламент, 230/81, EU:C:1983:32, т. 30, от 28 ноември 1991 г., Люксембург/Парламент, С-213/88 и С-39/89, EU:C:1991:449, т. 16 и от 13 декември 2012 г., Франция/Парламент, С-237/11 и С-238/11, EU:C:2012:796, т. 20).

- 16 Кolkото до законодателната резолюция на Парламента от 1 декември 2016 г. следва да се припомни вече постановеното от Съда, че разискването от Парламента на второ четене съгласно член 203, параграф 6 от Договора за ЕИО на проекта за годишен бюджет може да бъде предмет на жалба за отмяна. Всъщност съгласно член 203, параграф 10 от Договора за ЕИО (станал член 203, параграф 10 ЕО, който от своя страна е станал член 272, параграф ЕО, а впоследствие — член 314, параграф 10 ДФЕС) всяка институция упражнява правомощията, които са ѝ възложени в бюджетната област, при зачитане на разпоредбите на Договорите. Ако липсва възможност различните приети от бюджетния орган актове да бъдат отнесени въз основа на цитирания член до Съда за контрол, институциите, които формират бюджетния орган, биха могли да навлязат в правомощията на държавите членки или на другите институции, или пък да превишат пределите на своите правомощия (вж. в този смисъл решение от 3 юли 1986 г., Съвет/Парламент, 34/86, EU:C:1986:291, т. 12). Тези съображения важат *mutatis mutandis* за законодателната резолюция на Парламента от 1 декември 2016 г., с която се одобрява общият проект за годишен бюджет на Съюза за финансовата 2017 година на второ четене съгласно член 314, параграф 6 ДФЕС.
- 17 Следователно жалбата е допустима.

По съществуването на спора

Доводи на страните

- 18 Френската република, подпомагана от Великото херцогство Люксембург, излага едно-единствено основание — нарушение с обжалваните актове на Протокола за седалищата на институциите. Съгласно член единствен, буква а) от този протокол Парламентът бил длъжен да упражнява предоставеното му с член 314 ДФЕС бюджетно правомощие в неговата цялост на редовните пленарни заседания, които се провеждат в Страсбург. В настоящия случай тази институция нарушила цитираното правило, като включила обсъждането и гласуването на общия проект за годишен бюджет на Съюза за финансовата 2017 година, съгласно член 314, параграф 6, в дневния ред на допълнителното си пленарно заседание, проведено в Брюксел на 30 ноември и 1 декември 2016 г., и като с акта на председателя на Парламента въз основа на член 314, параграф 9 обявила по време на същото допълнително пленарно заседание, че този бюджет е окончателно приет.
- 19 Всъщност правилото, залегнало в член единствен, буква а) от споменатия протокол, не предвиждало никакво изключение. Френската република не се противопоставила определени актове относно изпълнението на бюджета да бъдат приети на допълнителни пленарни заседания, по-специално за да бъдат взети предвид някои непредвидени събития, но тази практика не можела да бъде толерирана във връзка с бюджетната процедура, уредена с член 314 ДФЕС, която води до приемането на годишния бюджет на Съюза и е ключов момент от демократичния живот на този съюз.
- 20 Според Френската република разпоредбите на член 314 трябва да бъдат съвместени с правилата относно седалището на Парламента, произтичащи от Протокола за седалищата на институциите, които съгласно член 51 ДЕС са неразделна част от Договорите и имат същия правен ранг като член 314 ДФЕС. Ето защо ограниченията, които следвали от предвидените с последния член срокове, нямало как да имат предимство пред задълженията относно седалището на Парламента, установени в цитирания протокол, още повече че съвместяването им било възможно.

- 21 В това отношение Френската република счита, че тази институция е длъжна така да определи графика на редовните пленарни заседания в Страсбург, че едното от тях да е планирано през 14-дневния срок, залегнал в член 314, параграф 6 ДФЕС за гласуването от Парламента на общия проект за годишен бюджет, резултат от помирителната процедура. Доколкото помирителният комитет по общо правило изчерпвал периода от 21 дни на помирителната процедура, предвиден в член 314, параграф 5, било възможно да се предвиди датата на помирителното споразумение по този общ проект. Ако помирителният комитет постигнал споразумение преди предвидената дата, „формализирането“ на това споразумение и следователно датата, на която гореспоменатият 14-дневен срок започва да тече, можело да бъдат забавени.
- 22 В допълнение в настоящия случай имало възможност Парламентът да включи обсъждането и гласуването на общия проект за годишен бюджет на Съюза за финансовата 2017 година в дневния ред на сесия от редовното пленарно заседание, провело се между 21 и 24 ноември 2016 г. в Страсбург, като същевременно бъде спазен 14-дневният срок по член 314, параграф 6 ДФЕС. Всъщност това редовно пленарно заседание се провело изцяло докато течал посоченият срок и започнало четири дни след споразумението по този общ проект, постигнато на 17 ноември 2016 г. Ето защо, като се има предвид единственият задължителен срок преди да започнат разискванията по даден текст, а именно — поне 24-часовият срок за раздаване по член 156 от Правилника за дейността, Парламентът напълно бил в състояние да включи обсъждането и гласуването на посочения общ проект в дневния ред на споменатото редовно пленарно заседание. Във връзка с това Френската република отрича изтъкнатите от Парламента предизвикателства, свързани с изчистването на техническите детайли, писмения превод и приключването на бюджетната преписка, да са направили невъзможно за тази институция да се произнесе по общия проект за годишен бюджет на Съюза за финансовата 2017 година по време на редовното пленарно заседание, проведено от 21 до 24 ноември 2016 г. в Страсбург.
- 23 Накрая, по отношение на акта, с който председателят на Парламента е обявил, че годишният бюджет на Съюза за финансовата 2017 година е окончателно приет, нямало никаква пречка това лице да изчака следващото редовно пленарно заседание, провело се между 12 и 15 декември 2016 г.
- 24 Парламентът изтъква, че изразът „заседанието относно бюджета“ трябва да се тълкува в смисъл, че визира само едно конкретно пленарно заседание, а именно — заседанието, на което Парламентът упражнява правомощията, предоставени му първоначално с член 203 от Договора за ЕИО, да предлага изменения в първоначалния проектобюджет, изменен от Съвета. Решението от Единбург утвърждавало предходната практика на Парламента, изразяваща се в организирането в края на октомври или началото на ноември на пленарно заседание за целта в Страсбург. Това пленарно заседание, наречено „второ пленарно заседание през октомври“, се добавяло към редовното пленарно заседание през октомври поради практиката на тази институция да не провежда изобщо пленарно заседание през август, и по същество се използвало за първо четене на проектобюджета.
- 25 От друга страна, обратно на твърдяното от Френската република, нищо в Протокола за седалищата на институциите не сочело, че последващите обсъждане и гласуване на общия проект за годишен бюджет, резултат от помирителната процедура, трябва също да се състоят по време на редовно пленарно заседание в Страсбург. Според Парламента предложеното от тази държава членка тълкуване означава или да се провеждат повече от шест месечни пленарни заседания в Страсбург през втората половина на годината — нещо, което било в разрез със задължението съгласно този протокол да се проведат дванадесет месечни пленарни заседания в Страсбург на редовни интервали, или наличието на последици, несъвместими с полезния ефект на член 314 ДФЕС.

- 26 С оглед на 14-дневния срок по член 314, параграф 6 ДФЕС за одобряването на общия проект за годишен бюджет Парламентът изтъква, че посоченото тълкуване би задължило помирителния комитет системно да приема този проект през 14-те дни преди датата на пленарно заседание в Страсбург, като така лиши този комитет от свободата му да го приеме по всяко време през периода на помирителната процедура от 21 дни, предвиден в член 314, параграф 5 ДФЕС. В допълнение същото тълкуване щяло да попречи на Парламента да проведе обсъждане на годишния бюджет на Съюза и да го гласува след дванадесетото редовно пленарно заседание в Страсбург и не отчитало хипотезата по член 314, параграф 7, букви б) и г) ДФЕС, че бюджетът трябва да бъде приет в рамките на нова бюджетна процедура или с гласуване от Парламента, което потвърждава всички негови изменения или част от тях. В този случай неприемането на бюджета в края на бюджетната година щяло да доведе до прилагането на член 315 ДФЕС, който се отнася до временния бюджет.
- 27 В допълнение, в настоящия случай било невъзможно обсъждането и гласуването на общия проект за годишен бюджет на Съюза за финансовата 2017 година да бъдат включени в дневния ред на сесия от редовното пленарно заседание, провело се между 21 и 24 ноември 2016 г. в Страсбург. Всъщност преди този общ проект да бъде представен на Парламента и на Съвета за одобрение, било необходимо политическото споразумение, приложено към съпроводителните писма на помирителния комитет, да бъде пренесено в бюджетните правни текстове и тези текстове да бъдат възложени за писмен превод на всички официални езици на Съюза. Изчистването на техническите детайли по споменатия общ проект обаче винаги изисквало поне една работна седмица и обикновено било възлагано на службите на Комисията. В настоящия случай Комисията уведомила Парламента и Съвета, че същият изчистен общ проект е достъпен, и то само на английски език, едва 18 минути преди края на редовното пленарно заседание през ноември 2016 г.

Съображения на Съда

- 28 Както потвърждава член 314, параграф 10 ДФЕС, Парламентът е длъжен да упражнява възложените му бюджетни правомощия при зачитане на Договорите и на актовете, приети по силата на тези договори.
- 29 На първо място, тази институция е длъжна да зачита Протокола за седалищата на институциите, който съгласно член 51 ДЕС е неразделна част от Договорите. Съгласно член единствен, буква а) от цитирания протокол „[с]едалището на Европейския парламент е в Страсбург, където се провеждат дванайсетте месечни пленарни заседания, включително и заседанието относно бюджета“.
- 30 Френската република поддържа, че по силата на последната разпоредба Парламентът е длъжен да упражнява всичките си бюджетни правомощия в Страсбург, докато според Парламента споменатата разпоредба визира конкретно пленарно заседание, а именно заседанието, предмет на което е проектобюджетът на първо четене — нещо, което изключвало обжалваните актове от приложното поле на същата разпоредба.
- 31 В тази насока следва да се отбележи, че в член единствен, буква а) от Протокола за седалищата на институциите се говори за „заседанието относно бюджета“, но не се визира нито конкретно редовно пленарно заседание, нито актовете, които са от компетентността на Парламента в рамките на бюджетната процедура и трябва да бъдат приети на същото пленарно заседание. Съгласно член 314 ДФЕС обаче може да се наложи Парламентът нееднократно да се произнася по годишния бюджет на Съюза и предвид периодите и сроковете, предвидени в последния член, през различни редовни пленарни заседания.

- 32 При липсата на уточнение в член единствен, буква а) от този протокол изразът „заседанието относно бюджета“ трябва да се тълкува в смисъл, че препраща към всички пленарни заседания, на които Парламентът упражнява бюджетните си правомощия, и към всички актове, приети за целта от тази институция.
- 33 Всъщност по отношение на член 1, буква а) от решението от Единбург, чиято формулировка съвпада с формулировката на член единствен, буква а) от споменатия протокол, Съдът вече е постановил, че тази разпоредба определя седалището на Парламента като мястото, където трябва на редовни интервали да се провеждат дванадесет редовни пленарни заседания на тази институция, включително тези, по време на които Парламентът трябва да упражнява бюджетните правомощия, предоставени му с Договора (вж. в този смисъл решения от 1 октомври 1997 г., Франция/Парламент, С-345/95, ЕУ:С:1997:450, т. 29 и от 13 декември 2012 г., Франция/Парламент, С-237/11 и С-238/11, ЕУ:С:2012:796, т. 40).
- 34 Необходимо е да се добави, че упражняването от Парламента на бюджетното му правомощие в пленарно заседание е особено важно за прозрачността и демократичната легитимност на дейността на Съюза, основана на годишния бюджет на този съюз. Последните обаче не могат да бъдат гарантирани само с първото четене на проектобюджета в рамките на бюджетната процедура, установена в член 314 ДФЕС, когато в съответствие с член 314, параграф 4, буква в) ДФЕС Парламентът приема изменения на посочения проект.
- 35 Всъщност съгласно практиката на Съда упражняването от Парламента на бюджетното му правомощие в пленарно заседание представлява основен момент в демократичния живот на Съюза и налага по-специално публично обсъждане в рамките на пленарно заседание, което да позволява на гражданите на Съюза да се запознаят с изразените различни политически насоки и по този начин да си изградят политическо мнение за дейността на Съюза (решение от 13 декември 2012 г., Франция/Парламент, С-237/11 и С-238/11, ЕУ:С:2012:796, т. 68). Прозрачността на парламентарния дебат в пленарно заседание може да подсили и демократичната легитимност в очите на гражданите на Съюза, както и убедителността на действията на Съюза.
- 36 Помирителната процедура, предвидена в член 314, параграф 4, буква в) и параграф 5 ДФЕС, може да доведе до съществени промени в проектобюджета, които нито са били разглеждани на първо четене от Парламента, нито са били предмет на публично обсъждане в рамките на помирителния комитет. Както потвърди Парламентът на съдебното заседание, събранията на този комитет не са публични и включват участието на 28 членове на Парламента, което отразява отношенията на мнозинство в неговите рамки, без обаче в пълна степен да отразява политическите интереси на всички членове на тази институция.
- 37 При това положение изразът „заседанието относно бюджета“ в член единствен, буква а) от Протокола за седалищата на институциите обхваща не само редовното пленарно заседание, посветено на разглеждането на проектобюджета на първо четене, но и второто четене съгласно член 314, параграф 6 ДФЕС, което осигурява публично обсъждане и гласуване в пленарно заседание на общия проект за годишен бюджет, резултат от помирителната процедура.
- 38 На второ място, Парламентът е длъжен да спазва изискванията, които член 314 ДФЕС му налага за упражняването на неговите бюджетни правомощия в пленарно заседание. Целта на установените в тази разпоредба периоди и срокове е да се гарантира, че годишният бюджет на Съюза ще бъде приет преди края на годината, предхождаща съответната финансова година, като неспазването им може при необходимост да доведе до прилагането на член 315 ДФЕС, който се отнася до временния бюджет.

- 39 Така, в случай по-специално че Парламентът не се произнесе на второ четене по общия проект за годишен бюджет в 14-дневния срок, залегнал в член 314, параграф 6 ДФЕС, и че Съветът го отхвърли в този срок, от член 314, параграф 7, буква б) следва, че Комисията представя нов проектобюджет и следователно бюджетната процедура трябва да бъде повторена изцяло. В същия случай Парламентът губи и правомощието, което следва от член 314, параграф 7, буква г) ДФЕС, позволяващо му — ако Съветът отхвърли общия проект за годишен бюджет — сам да вземе решение за приемането на бюджета с допълнително гласуване с квалифицирано мнозинство.
- 40 Впрочем, когато Парламентът не е обсъдил и гласувал общия проект за годишен бюджет в 14-дневния срок, установен в член 314, параграф 6 ДФЕС, Съветът може сам да приеме този проект при условията по член 314, параграф 7, буква а). Както обаче бе отбелязано в точки 34—36 от настоящото решение, особено важно е за прозрачността и демократичната легитимност на дейността на Съюза, които се проявяват в хода на процедурата по приемане на годишния бюджет, Парламентът да упражни възложеното му с член 314, параграф 6 ДФЕС правомощие и да се произнесе в пленарно заседание по този общ проект.
- 41 Следователно Парламентът е длъжен да действа в тази област с цялото внимание, строгост и ангажиране, полагащи се за такава отговорност (вж. в този смисъл решение от 13 декември 2012 г., Франция/Парламент, C-237/11 и C-238/11, EU:C:2012:796, т. 68) — нещо, което означава, че парламентарното обсъждане и гласуване трябва да са основани на текст, който е изпратен на депутатите своевременно и писмено преведен на всички официални езици на Съюза. Всъщност Съюзът е обвързан от езиковото многообразие, чието значение се припомня в член 3, параграф 3, четвърта алинея ДЕС (вж. в този смисъл решения от 5 май 2015 г., Испания/Съвет, C-147/13, EU:C:2015:299, т. 42 и от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет, C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631, т. 203).
- 42 На трето място, след като член единствен, буква а) от Протокола за седалищата на институциите и член 314 ДФЕС имат еднаква правна сила, произтичащите от първата разпоредба изисквания не могат сами по себе си да имат предимство пред изискванията, произтичащи от втората разпоредба, и обратно. Те трябва да бъдат прилагани във всеки отделен случай, съобразявайки необходимостта от съвместяване на тези изисквания и справедливото равновесие между тях.
- 43 Впрочем съгласно постоянната съдебна практика Протоколът за седалищата на институциите се основава на взаимното зачитане на съответните правомощия на държавите членки и Парламента, както и на реципрочно задължение за лоялно сътрудничество (вж. в този смисъл решения от 22 септември 1988 г., Франция/Парламент, 358/85 и 51/86, EU:C:1988:431, т. 34 и 35, от 1 октомври 1997 г., Франция/Парламент, C-345/95, EU:C:1997:450, т. 31 и 32, както и от 13 декември 2012 г., Франция/Парламент, C-237/11 и C-238/11, EU:C:2012:796, т. 41, 42 и 60).
- 44 Ето защо Парламентът е длъжен да упражнява бюджетните си правомощия по време на редовно пленарно заседание в Страсбург, но въпросното задължение, което произтича от член единствен, буква а) от Протокола за седалищата на институциите, не е пречка годишният бюджет да бъде обсъждан и гласуван — ако това е наложително за гладкото протичане на предвидената в 314 ДФЕС бюджетна процедура — по време на допълнително пленарно заседание в Брюксел. Ако при протичането на тази процедура предимство в абсолютно всички случаи има спазването на член единствен, буква а) от този протокол, в ущърб на пълното участие на Парламента в споменатата процедура, това би било несъвместимо с припомнената в точка 42 от настоящото решение необходимост от съвместяване на изискванията, произтичащи от тези разпоредби.
- 45 По отношение на съдебния контрол за спазването на изискванията, произтичащи от точки 42—44 от настоящото решение, следва да се отбележи, че когато съобразява необходимостта от съвместяване на изискванията на член единствен, буква а) от Протокола за седалищата на институциите с тези на член 314 ДФЕС, Парламентът разполага с правомощие за

- преценка, което следва от наложителното гладко протичане на бюджетната процедура. Следователно предмет на този съдебен контрол е дали с упражняването на част от бюджетните си правомощия в допълнително пленарно заседание Парламентът е допуснал в тази насока грешки в преценката.
- 46 Именно през призмата на тези съображения следва да се провери дали в обжалваните актове е съобразена необходимостта от съвместяване на изискванията, които произтичат от член единствен, буква а) от Протокола за седалищата на институциите и от член 314 ДФЕС.
- 47 В тази насока Френската република твърди, че рационализирането на парламентарния график е щяло да направи възможно обсъждането и гласуването в срока по член 314, параграф 6 ДФЕС на общия проект за годишен бюджет на Съюза за финансовата 2017 година в Страсбург, и че във всеки случай такова обсъждане и гласуване били възможни по време на редовното пленарно заседание през ноември 2016 г. Освен това актът, с който председателят на Парламента обявил годишния бюджет на Съюза за финансовата 2017 година за окончателно приет, още можел да бъде приет на следващото редовно пленарно заседание от 12 до 15 декември 2016 г.
- 48 По отношение на парламентарния график за 2016 г. доводите на Френската република по същество почиват на схващането, че след като датата, на която помирителният комитет е постигнал споразумение за общ проект за годишен бюджет на Съюза, а именно 17 ноември 2016 г., била разумно предвидима за Парламента към момента на определяне на въпросния график, тази институция била длъжна да определи редовно пленарно заседание по-късно от 21—24 ноември същата година, за да може по време на споменатото заседание своевременно да се проведе обсъждане и гласуване на второ четене на този проект.
- 49 Френската република обаче не е представила нищо, което да доказва, че в този аспект при определянето от Парламента на графика му на редовните пленарни заседания за 2016 г. е допусната грешка в преценката.
- 50 Схващането, изложено в точка 48 от настоящото решение, всъщност не може да бъде подкрепено. Така към момента на определяне на графика на редовните пленарни заседания както прибавянето до помирителната процедура, така и датата, на която тази процедура ще започне и ще приключи, евентуално със споразумение по общ проект за годишен бюджет, поначало са били несигурни събития. Ето защо, както признава Френската република, към същия момент изобщо не е било изключено в случай на сезиране на помирителния комитет последният да постигне споразумение по общ проект за годишен бюджет на Съюза на дата преди 17 ноември 2016 г., което е щяло да позволи на Парламента да пристъпи към обсъждането и гласуването на второ четене на споменатия проект по време на редовното пленарно заседание от 21—24 ноември 2016 г., и то без да наруши изискванията за внимание, строгост и ангажиране, припомнени в точка 41 от настоящото решение.
- 51 Последната констатация няма как да бъде поставена под въпрос с довода на Френската република, че в случай на споразумение в рамките на помирителния комитет преди да изтече срокът, предвиден в член 314, параграф 5 ДФЕС, е мислимо посоченият комитет да забави формализирането на това споразумение. Подобен подход, който би предположил изкуствено да се отложи датата на въпросното споразумение, всъщност е несъвместим с член 314, параграф 6, от който следва, че 14-дневният срок, предоставен на Парламента и на Съвета за одобряване на общия проект, започва да тече от датата, на която помирителният комитет постигне такова споразумение.
- 52 Ето защо следва да се приеме, че при определянето на графика си на редовните пленарни заседания за 2016 г. Парламентът не е надхвърлил пределите на правомощието за преценка, припомнено в точка 45 от настоящото решение.

- 53 Необходимо е още да се провери дали в определената с посочения график рамка Парламентът е можел, без да допусне грешка в преценката, да упражни с обжалваните актове бюджетните си правомощия на допълнителното пленарно заседание, провело се в Брюксел на 30 ноември и 1 декември 2016 г.
- 54 Що се отнася, първо, до дневния ред на пленарните заседания на Парламента от 30 ноември и 1 декември 2016 г., както и до законодателната резолюция на Парламента от 1 декември 2016 г. относно общия проект за годишен бюджет на Съюза за финансовата 2017 година, безспорно е, че споразумението на помирителния комитет по този проект е постигнато и е било изпратено до Парламента и до Съвета на 17 ноември 2016 г. Парламентът е включил споменатия проект не в дневния ред на редовното пленарно заседание от 21—24 ноември 2016 г. в Страсбург, а в дневния ред на допълнителното пленарно заседание, провело се в Брюксел на 30 ноември и на 1 декември 2016 г.
- 55 В тази насока следва да се приеме за установено, че в настоящия случай 1 декември 2016 г. е последният ден от срока, предвиден в член 314, параграф 6 ДФЕС. При положение че на 28 ноември 2016 г. Съветът вече е бил одобрил общия проект за годишен бюджет на Съюза за финансовата 2017 година, надхвърлянето от Парламента на този срок е щяло да означава приемане на годишния бюджет за тази финансова година съгласно член 314, параграф 7, буква а) ДФЕС без Парламентът да участва в бюджетната процедура на второ четене.
- 56 Колкото до довода на Френската република, че Парламентът можел да се произнесе по общия проект за годишен бюджет на Съюза за финансовата 2017 година на по-ранна дата, а именно, в редовното пленарно заседание от 21 до 24 ноември 2016 г. в Страсбург, следва да се отбележи, че използването от Парламента докрай на предвидения в член 314, параграф 6 ДФЕС срок няма как да накърни законосъобразността от гледна точка на Протокола за седалищата на институциите нито на дневния ред на пленарните заседания на Парламента от 30 ноември и 1 декември 2016 г., нито на законодателната резолюция на Парламента от 1 декември 2016 г. Всъщност Парламентът има право да използва докрай сроковете, предоставени му с разпоредбите на член 314. Както отбеляза Парламентът в заседанието пред Съда, вътрешните обсъждания в рамките на различните политически групи и на комисията по бюджетите отнемат значително време, което е особено важно, за да се подготвят бюджетното обсъждане и гласуване в пленарно заседание, и по-специално, за да се постигне мнозинство.
- 57 В допълнение, споразумението на помирителния комитет относно общия проект за годишен бюджет на Съюза за финансовата 2017 година е било предмет на изчистване на техническите детайли и на писмен превод на всички официални езици на Съюза, за необходимостта на които страните не спорят. Страните не спорят и относно решението това изчистване на техническите детайли да бъде поверено на службите на Комисията, по общо съгласие между Парламента и Съвета и в съответствие с Междуинституционалното споразумение от 2 декември 2013 година между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление (ОВ С 373, 2013 г., стр. 1).
- 58 В настоящия случай обаче вследствие от това изчистване на техническите детайли общият проект за годишен бюджет на Съюза за финансовата 2017 година е предоставен на разположение на Парламента едва следобед на 24 ноември 2016 г., т.е. в последния ден на редовното пленарно заседание през ноември 2016 г., и то само текстът му на английски език. При това положение обсъждането и гласуването на този проект не е можело, съгласно членове 156 и 158 от Правилника за дейността, да бъдат включени в дневния ред за 24 ноември 2016 г. Всъщност съгласно тези разпоредби разискванията и гласуването могат да започнат само по текст, изготвен на официалните езици на Съюза, който е бил предоставен на депутатите поне 24 часа по-рано. Спазването на тези минимални изисквания е задължително за целите на

подготвянето на обсъждането и на гласуването в пленарно заседание на общия проект за годишен бюджет, с цялото необходимо внимание, строгост и ангажиране, и по-специално като се отчитат изискванията, свързани с многоезичието.

- 59 По отношение на продължителността на изчистването на техническите детайли в споразумението на помирителния комитет относно общия проект за годишен бюджет на Съюза за финансовата 2017 година, която в настоящия случай е била седем дни, Френската република не е доказала, че тя е прекомерна. Действително, Парламентът е длъжен да се увери, че е направено всичко, за да позволи продължителността на това изчистване на техническите детайли при необходимост да се спазят изискванията, произтичащи от член единствен, буква а) от Протокола за седалищата на институциите, но тази държава членка не е представила нищо конкретно, въз основа на което да може да се приеме, че Парламентът не е изпълнил това задължение и че следователно споменатото изчистване на техническите детайли можело да бъде скъсено във времето, така че било възможно този общ проект да бъде предоставен на разположение на Парламента, при изискваните от неговия правилник за дейността условия, на дата преди 24 ноември 2016 г.
- 60 Дори да се предположи, че тази продължителност е можело да бъде по-кратка, следва да се отчита времето, което — отвъд произтичащите от член 156 от Правилника за дейността минимални изисквания — е необходимо за подготвянето на пленарното заседание относно общия проект за годишен бюджет; време, с което депутатите, и по-специално тези от парламентарното малцинство, нито един представител на което не е участвал в помирителната процедура, трябва да разполагат, за да могат надлежно да се запознаят с този проект, да го обсъдят и гласуват с цялото необходимо внимание, строгост и ангажиране.
- 61 Следователно Парламентът не е допуснал грешка в преценката, като е включил обсъждането и гласуването на общия проект за годишен бюджет на Съюза за финансовата 2017 година в дневния ред на допълнителното пленарно заседание, провело се на 30 ноември и 1 декември 2016 г. в Брюксел, и като е одобрил този проект със законодателна резолюция по време на същото пленарно заседание.
- 62 Що се отнася, второ, до акта, с който годишният бюджет на Съюза за финансовата 2017 година е обявен за окончателно приет, следва да се отбележи, че Договорът за функционирането на ЕС не предоставя никакъв срок на председателя на Парламента да приеме този акт, като съгласно формулировката на член 314, параграф 9 ДФЕС това приемане трябва да стане факт, когато предвидената в споменатия член процедура приключи.
- 63 Всъщност цитираният акт е тясно свързан с гласуването на второ четене на общия проект за годишен бюджет. Актът на председателя на Парламента, с който формално се обявява — след проверка за редовността на процедурата — че годишният бюджет на Съюза е окончателно приет, съставлява окончателната фаза на процедурата по приемане на този бюджет и му придава задължителна сила (вж. в този смисъл решение от 17 септември 2013 г., Съвет/Парламент, С-77/11, ЕУ:С:2013:559, т. 50). Ето защо, когато Парламентът, с оглед на посочената в точка 42 от настоящото решение необходимост от съвместяване, има правото да обсъжда и гласува общия проект за годишен бюджет по време на допълнително пленарно заседание в Брюксел, председателят на тази институция прави посоченото обявление по време на същото пленарно заседание.
- 64 Впрочем с оглед на важността на приемането на годишния бюджет за дейността на Съюза, не може да се изисква председателят на Парламента да изчака следващото редовно пленарно заседание в Страсбург, за да се обяви бюджетната процедура за окончателно приключила и да се придаде задължителна сила на годишния бюджет на Съюза.

- 65 Следователно председателят на Парламента не е допуснал грешка в преценката, когато в пленарното заседание, провело се на 1 декември 2016 г. в Брюксел, е обявил, че годишният бюджет на Съюза за финансовата 2017 година е окончателно приет.
- 66 С оглед на всички изложени дотук съображения единственото основание, изложено от Френската република, следва да бъде отхвърлено, а следователно и жалбата.

По съдебните разноски

- 67 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Парламентът е поискал Френската република да бъде осъдена да заплати съдебните разноски и последната е загубила делото, тя следва да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Парламента. На основание член 140, параграф 1 от същия правилник Великото херцогство Люксембург, което е встъпило по делото, понася направените от него съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Отхвърля жалбата.**
- 2) Осъжда Френската република да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Европейския парламент.**
- 3) Великото херцогство Люксембург понася направените от него съдебни разноски.**

Подписи