



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

2. oktober 2018\*

»Annulationsøgsmål – regler for institutionerne – protokol om fastlæggelse af hjemstedet for Den Europæiske Unions institutioner og for visse af Unionens organer, kontorer, agenturer og tjenester – Europa-Parlamentet – begrebet »budgetmøderækken«, der afholdes i Strasbourg (Frankrig) – artikel 314 TEUF – udøvelse af budgetkompetencen under en yderligere plenarmøderække i Bruxelles (Belgien)«

I sag C-73/17,

angående et annulationsøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 9. februar 2017,

**Den Franske Republik** ved F. Alabrune, D. Colas, B. Fodda og E. de Moustier, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

**Storhertugdømmet Luxembourg** ved D. Holderer og C. Schiltz, som befuldmægtigede,

intervenient,

mod

**Europa-Parlamentet** ved R. Crowe og U. Rösslein, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (refererende dommer) og A. Rosas samt dommerne E. Juhász, D. Šváby, A. Prechal, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos og M. Vilaras,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitssekretær: fuldmægtig V. Giacobbo-Peyronnel,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. maj 2018,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. juni 2018,

\* Processprog: fransk.

afsagt følgende

### Dom

- 1 I stævningen har Den Franske Republik nedlagt påstand om annullation af fire retsakter fra Europa-Parlamentet angående vedtagelsen af Den Europæiske Unions årlige budget for regnskabsåret 2017 (herefter samlet »de anfægtede retsakter«), nemlig:
  - dagsordenen for Parlamentets plenarmøde den 30. november 2016 (dokument P8\_OJ (2016)11-30), for så vidt som forhandlingerne om det fælles udkast til Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017 er opført herpå
  - dagsordenen for Parlamentets plenarmøde den 1. december 2016 (dokument P8\_OJ (2016)12-01), for så vidt som en afstemning ledsaget af stemmeforklaringer vedrørende dette fælles udkast er opført herpå
  - Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 1. december 2016 (dokument T8-0475/2016, P8\_TA-PROV(2016)0475) om det nævnte fælles udkast og
  - retsakt af 1. december 2016, hvorved Parlamentets formand fastslog, at Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017 var endeligt vedtaget.

### Retsforskrifter

- 2 Den 12. december 1992 vedtog medlemsstaternes regeringer på grundlag af EØF-traktatens artikel 216, EKSF-traktatens artikel 77 og Euratomtraktatens artikel 189 ved fælles aftale afgørelsen vedrørende fastlæggelse af hjemstedet for De Europæiske Fællesskabers institutioner og for visse af Fællesskabernes organer og tjenester (EFT 1992, C 341, s. 1, herefter »Edinburghafgørelsen«).
- 3 I forbindelse med den regeringskonference, der førte til vedtagelsen af Amsterdamtraktaten, blev teksten i Edinburghafgørelsen gengivet som protokol og vedhæftet som bilag til EU-traktaten, EF-traktaten, EKSF-traktaten og Euratomtraktaten.
- 4 På nuværende tidspunkt bestemmer den eneste artikel, litra a), i protokollen om fastlæggelse af hjemstedet for Den Europæiske Unions institutioner og for visse af Unionens organer, kontorer, agenturer og tjenester, vedhæftet som bilag til EU-traktaten, EUF-traktaten og Euratomtraktaten (herefter »protokollen om institutionernes hjemsteder«), der er enslydende med artikel 1, litra a), i Edinburghafgørelsen, følgende:

»Europa-Parlamentet har hjemsted i Strasbourg og afholder dér de tolv månedlige plenarmøderækker, herunder også budgetmøderækken. Yderligere plenarmøderækker afholdes i Bruxelles. Europa-Parlamentets udvalg holder deres møder i Bruxelles. Europa-Parlamentets Generalsekretariat og dets tjenester er fortsat placeret i Luxembourg.«
- 5 Artikel 314 TEUF bestemmer bl.a. følgende:

»Europa-Parlamentet og Rådet fastlægger efter en særlig lovgivningsprocedure Unionens årlige budget i overensstemmelse med følgende bestemmelser:

[...]

3. Rådet vedtager sin holdning til budgetforslaget og sender den til Europa-Parlamentet senest den 1. oktober i det år, der ligger forud for det, forslaget vedrører. [...]

4. Hvis Europa-Parlamentet inden for en frist på 42 dage efter modtagelsen

[...]

c) med et flertal af sine medlemmer vedtager ændringer, sendes det således ændrede forslag til Rådet og Kommissionen. Formanden for Europa-Parlamentet indkalder efter aftale med formanden for Rådet straks til et møde i Forligsudvalget. [...]

5. Forligsudvalget, der sammensættes af Rådets medlemmer eller deres repræsentanter og et tilsvarende antal medlemmer, der repræsenterer Europa-Parlamentet, har til opgave på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets holdninger inden for en frist på 21 dage efter indkaldelsen at skabe enighed om et fælles udkast, som kan accepteres af et kvalificeret flertal af Rådets medlemmer eller disses repræsentanter og et flertal af de medlemmer, der repræsenterer Europa-Parlamentet.

[...]

6. Hvis Forligsudvalget inden for den frist på 21 dage, der er omhandlet i stk. 5, når til enighed om et fælles udkast, har Europa-Parlamentet og Rådet hver især en frist på fjorten dage fra datoen for opnåelsen af denne enighed til at godkende det fælles udkast.

7. Hvis inden for den frist på 14 dage, der er omhandlet i stk. 6,

a) Europa-Parlamentet og Rådet begge godkender det fælles udkast eller undlader at træffe afgørelse, eller hvis en af disse institutioner godkender det fælles udkast, mens den anden undlader at træffe afgørelse, anses budgettet for endeligt vedtaget i overensstemmelse med det fælles udkast, eller

b) Europa-Parlamentet, der træffer afgørelse med et flertal af sine medlemmer, og Rådet begge forkaster det fælles udkast, eller hvis en af disse institutioner forkaster det fælles udkast, mens den anden undlader at træffe afgørelse, forelægger Kommissionen et nyt budgetforslag, eller

[...]

d) Europa-Parlamentet godkender det fælles udkast, mens Rådet forkaster det, kan Europa-Parlamentet, der træffer afgørelse med et flertal af sine medlemmer og tre femtedele af de afgivne stemmer, inden for en frist på fjorten dage fra datoen for Rådets forkastelse beslutte at bekræfte alle eller nogle af de ændringer, der er nævnt i stk. 4, litra c). Hvis en ændring foretaget af Europa-Parlamentet ikke bekræftes, bevares den holdning, der er godkendt i Forligsudvalget, med hensyn til den budgetpost, som den pågældende ændring vedrører. Budgettet anses for endeligt vedtaget på dette grundlag.

[...]

9. Når den i denne artikel foreskrevne procedure er afsluttet, fastslår Europa-Parlamentets formand, at budgettet er endeligt vedtaget.

10. Hver institution udøver de beføjelser, der tilkommer den i henhold til denne artikel, under iagttagelse af traktaterne og de i medfør af disse udstedte retsakter, navnlig vedrørende Unionens egne indtægter og balancen mellem indtægter og udgifter.«

- 6 Parlamentets forretningsorden, i den affattelse, der finder anvendelse på sagen (herefter »forretningsordenen«), bestemmer i artikel 156 med overskriften »Frister«:
- »Bortset fra de i artikel 135 og 154 omhandlede tilfælde af uopsættelighed kan der kun forhandles og stemmes om en tekst, hvis den er omdelt mindst 24 timer før.«
- 7 I henhold til forretningsordenens artikel 158, stk. 1, »[skal] alle Parlamentets dokumenter [...] være affattet på de officielle sprog.«

### Sagens baggrund

- 8 Den 20. maj 2015 vedtog Parlamentet kalenderen for dets plenarmøderækker for 2016, der bl.a. fastsatte, at der skulle holdes ordinære plenarmøderækker i Strasbourg (Frankrig) fra den 24. til den 27. oktober, fra den 21. til den 24. november og fra den 12. til den 15. december 2016 samt en yderligere plenarmøderække den 30. november og den 1. december 2016 i Bruxelles (Belgien).
- 9 Den 18. juli 2016 offentliggjorde Kommissionen et forslag til Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017. Den 14. september 2016 meddelte Rådet Parlamentet sin holdning til dette forslag. Efter en afstemning i Budgetudvalget og forhandlinger under den ordinære plenarmøderække, som blev afholdt i Strasbourg fra den 24. til den 27. oktober 2016, vedtog Parlamentet den 26. oktober 2016 en lovgivningsmæssig beslutning, der indeholdt ændringer til det nævnte forslag. Den 27. oktober 2016 indledtes budgetsamrådsproceduren mellem Parlamentet og Rådet. Denne procedure førte den 17. november 2016 til en aftale om et fælles udkast til Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017, der samme dag blev sendt til Parlamentet og Rådet. Teksten til denne aftale blev af Kommissionens tjenestegrene færdiggjort med hensyn til de tekniske detaljer, således at den kunne gennemføres i budgetmæssig og juridisk henseende. Det således færdiggjorte fælles udkast til budget blev sendt til Parlamentet i løbet af eftermiddagen den 24. november 2016.
- 10 Den 28. november 2016 godkendte Rådet det fælles udkast til Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017. Parlamentet opførte ikke forhandlingen og afstemningen om dette udkast på dagsordenen for den ordinære plenarmøderække, som blev afholdt i Strasbourg fra den 21. til den 24. november 2016, men på dagsordenen for den yderlige plenarmøderække den 30. november og den 1. december 2016 i Bruxelles. Parlamentet godkendte det nævnte udkast ved lovgivningsmæssig beslutning af 1. december 2016. Samme dag konstaterede Parlamentets formand på plenarforsamlingen, at Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017 var endeligt vedtaget.

### Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

- 11 Den Franske Republik har nedlagt følgende påstande:
- De anfægtede retsakter annulleres.
  - Retsvirkningerne af den retsakt, hvorved Europa-Parlamentets formand fastslog, at Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017 var endeligt vedtaget, opretholdes, indtil budgettet vedtages endeligt ved en retsakt, der er i overensstemmelse med traktaterne, inden for en rimelig frist regnet fra datoen for dommens afsigelse.
  - Parlamentet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

- 12 Parlamentet har nedlagt følgende påstande:
- Sagen afvises, for så vidt som den angår de to dagsordener for Parlamentets plenarmøder den 30. november og den 1. december 2016 og Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 1. december 2016.
  - Frifindelse.
  - Den Franske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
  - Subsidiært opretholdes retsvirkningerne af den retsakt, hvorved Parlamentets formand konstaterede, at Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017 var endeligt vedtaget, indtil en ny retsakt, der har til formål at erstatte den, træder i kraft inden for en rimelig frist.
- 13 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 7. juni 2017 har Storhertugdømmet Luxembourg fået tilladelse til at intervenere til støtte for Den Franske Republiks påstande.

## Søgsmålet

### *Om formaliteten*

- 14 Parlamentet har gjort gældende, at sagen ikke kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår de to dagsordener for plenarmøderne i Parlamentet den 30. november og den 1. december 2016 og Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 1. december 2016. Disse to dagsordener er rent interne foranstaltninger vedrørende Parlamentets organisation, som ikke har retsvirkninger over for tredjemand. Hvad angår den lovgivningsmæssige beslutning er denne blot en forberedende retsakt til den retsakt, hvorved Parlamentets formand konstaterede, at Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017 var endeligt vedtaget.
- 15 I denne henseende bemærkes, at Parlamentet ved at opføre forhandlingen og afstemningen om det fælles udkast til Unionen årlige budget for regnskabsåret 2017 på dagsordenen for plenarmøderne den 30. november og den 1. december 2016 traf afgørelse om at udøve sine beføjelser vedrørende budgettet i henhold til artikel 314, stk. 6, TEUF under en yderligere plenarmøderække i Bruxelles. Spørgsmålet om, hvorvidt disse to dagsordener udelukkende vedrører Parlamentets interne organisation, eller om de har retsvirkninger i forhold til tredjemand, idet sådanne retsvirkninger følger af denne institutions udøvelse af sine beføjelser, er uløseligt knyttet til en undersøgelse af deres indhold og dermed til behandlingen af sagens realitet, hvorfor dette spørgsmål ikke kan bedømmes inden for rammerne af sagens formalitet (jf. i denne retning dom af 10.2.1983, Luxembourg mod Parlamentet, 230/81, EU:C:1983:32, præmis 30, af 28.11.1991, Luxembourg mod Parlamentet, C-213/88 og C-39/89, EU:C:1991:449, præmis 16, og af 13.12.2012, Frankrig mod Parlamentet, C-237/11 og C-238/11, EU:C:2012:796, præmis 20).
- 16 Hvad angår Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 1. december 2016 bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at Parlamentets afgørelse om udkastet til det årlige budget ved andenbehandlingen støttet på EØF-traktatens artikel 203, stk. 6, kunne være genstand for et annulationssøgsmål. Ifølge denne artikels stk. 10 (senere artikel 203, stk. 10, i EF-traktaten, dernæst artikel 272, stk. 10, EF, og nu artikel 314, stk. 10, TEUF) udøver hver institution nemlig de beføjelser, der tilkommer den på budgetområdet under iagttagelse af traktatens bestemmelser. Såfremt de forskellige retsakter vedtaget af budgetmyndigheden på grundlag af den nævnte artikel ikke kunne indbringes for Domstolen, ville de institutioner, som udgør denne myndighed, kunne gøre indgreb i medlemsstaternes eller de øvrige institutioners kompetence eller overskride de grænser, som er sat for deres kompetencer (jf. i denne retning dom af 3.7.1986, Rådet mod Parlamentet, 34/86, EU:C:1986:291,

præmis 12). Disse betragtninger finder tilsvarende anvendelse på Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 1. december 2016 om godkendelse af det fælles udkast til Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017 ved andenbehandlingen på grundlag af artikel 314, stk. 6, TEUF.

- 17 Det følger heraf, at sagen kan antages til realitetsbehandling.

### ***Realiteten***

#### *Parternes argumenter*

- 18 Den Franske Republik, støttet af Storhertugdømmet Luxembourg, har anført et enkelt anbringende om, at de anfægtede retsakter har tilsidesat protokollen om institutionernes hjemsteder. I overensstemmelse med denne protokols eneste artikel, litra a), er Parlamentet forpligtet til at udøve den beføjelse vedrørende budgettet, som artikel 314 TEUF tillægger det, i sin helhed under ordinære plenarmøderækker, der afholdes i Strasbourg. I det foreliggende tilfælde har denne institution tilsidesat den nævnte regel, idet den opførte forhandlingerne og afstemningen om det fælles udkast til Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017 i henhold artikel 314, stk. 6, på dagsordenen for dens yderligere plenarmøderække, der fandt sted i Bruxelles den 30. november og den 1. december 2016, og idet den ved formanden for Parlamentets retsakt, der var støttet på den nævnte artikel 314, stk. 9, konstaterede den endelige vedtagelse af dette budget under den samme yderligere plenarmøderække.
- 19 Den regel, der er anført i den nævnte protokols eneste artikel, litra a), fastsætter nemlig ingen undtagelse. Selv om Den Franske Republik ikke modsætter sig, at visse retsakter vedrørende gennemførelsen af budgettet vedtages under yderligere plenarmøderækker, bl.a. for at tage hensyn til visse uforudsete begivenheder, kan denne praksis ikke tolereres for så vidt angår den budgetprocedure, der er reguleret ved artikel 314 TEUF, der fører til vedtagelsen af Unionens årlige budget, og som udgør et afgørende punkt i dens demokratiske proces.
- 20 Ifølge Den Franske Republik skal bestemmelserne i artikel 314 TEUF forliges med reglerne vedrørende Parlamentets hjemsted, der følger af protokollen om institutionernes hjemsteder, som i medfør af artikel 51 TEU udgør en integrerende del af traktaterne og befinder sig på samme juridiske niveau som artikel 314 TEUF. De begrænsninger, som følger af de frister, der er fastsat ved sidstnævnte artikel, kan således ikke veje tungere end de forpligtelser vedrørende Parlamentets hjemsted, der er indført ved den nævnte protokol, så meget desto mere som det er muligt at forlige dem.
- 21 I denne henseende er Den Franske Republik af den opfattelse, at denne institution er forpligtet til at fastlægge kalenderen for de ordinære plenarmøderækker i Strasbourg således, at den ene af disse fastlægges inden for den frist på 14 dage, der er opstillet ved artikel 314, stk. 6, TEUF for Parlamentets afstemning om det fælles udkast til årligt budget efter samrådsproceduren. For så vidt som Forligsudvalget som hovedregel udnytter forligsperioden på 21 dage, der er fastsat i artikel 314, stk. 5, TEUF, vil det være muligt at fastsætte datoen for forligsaftalen vedrørende dette fælles udkast. Såfremt Forligsudvalget når frem til en aftale inden den fastsatte dato, vil »formaliseringen« af denne aftale og følgelig datoen, hvorpå den ovenfor omhandlede frist på 14 dage begynder at løbe, kunne udsættes.
- 22 I det foreliggende tilfælde ville det endvidere have været muligt for Parlamentet at opføre forhandlingen og afstemningen om det fælles udkast til Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017 på dagsordenen for den ordinære plenarmøderække, som blev afholdt i Strasbourg fra den 21. til den 24. november 2016, under overholdelse af fristen på fjorten dage, der er fastsat i artikel 314, stk. 6, TEUF. Denne ordinære plenarmøderække blev nemlig afviklet helt og holdent inden for denne frist, og den begyndte fire dage efter den aftale om dette fælles udkast, der var opnået den 17. november 2016. Parlamentet havde således helt og holdent været i stand til at opføre forhandlingerne og

afstemningen om det nævnte fælles udkast på dagsordenen for den nævnte ordinære plenarmøderække under hensyntagen til den eneste obligatoriske frist inden åbningen af diskussionen om en tekst, nemlig den frist for omdeling på minimum 24 timer, der er fastsat i forretningsordenens artikel 156. I denne sammenhæng har Den Franske Republik bestridt, at de udfordringer, som Parlamentet har anført med hensyn til færdiggørelse af de tekniske detaljer, oversættelse og færdiggørelse af budgetakterne, gjorde det umuligt for denne institution at tage stilling til det fælles udkast til Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017 under den ordinære plenarmøderække, der blev afholdt fra den 21. til den 24. november 2016 i Strasbourg.

- 23 Hvad endelig angår den retsakt, hvormed Parlamentets formand konstaterede den endelige vedtagelse af Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017, ville intet have hindret denne i at afvente den følgende ordinære plenarmøderække, der fandt sted fra den 12. til den 15. december 2016.
- 24 Parlamentet har gjort gældende, at udtrykket »budgetmøderækken« skal forstås som en henvisning til en enkelt specifik plenarmøderække, dvs. den møderække, hvorunder Parlamentet udøver de beføjelser, som det oprindeligt var tillagt ved EØF-traktatens artikel 203, til at foreslå ændringer af det oprindelige budgetudkast, som ændret af Rådet. Edinburghafgørelsen bekræftede Parlamentets praksis indtil da, som bestod i at afholde en plenarmøderække i Strasbourg i slutningen af oktober eller i begyndelsen af november med henblik herpå. Denne plenarmøderække, benævnt »oktober II-mødeperioden« blev tilføjet den ordinære plenarmøderække i oktober på grund af denne institutions praksis om ikke at afholde nogen plenarmøderække i august, og blev i det væsentlige anvendt til førstebehandlingen af budgetudkastet.
- 25 I modsætning til det af Den Franske Republik anførte, er der derimod intet i protokollen om institutionernes hjemsteder, der indikerer, at de efterfølgende forhandlinger og den efterfølgende afstemning om det fælles udkast til årligt budget efter samrådsproceduren også skal finde sted under en ordinær plenarmøderække i Strasbourg. Ifølge Parlamentet indebærer den fortolkning, som denne medlemsstat har fremført, enten, at der skal afholdes mere end seks månedlige plenarmøderækker i Strasbourg i den anden del af året, hvilket ville være i strid med den forpligtelse, der er fastsat i denne protokol om at afholde de tolv månedlige møderækker i Strasbourg i en regelmæssig rytme, eller konsekvenser, der er uforenelige med den effektive virkning af artikel 314 TEUF.
- 26 I betragtning af fristen på 14 dage, der er fastsat i artikel 314, stk. 6, TEUF til godkendelsen af det fælles udkast til årligt budget, har Parlamentet gjort gældende, at den nævnte fortolkning ville pålægge Forligsudvalget systematisk at vedtage dette udkast inden for 14 dage inden datoen for en plenarmøderække i Strasbourg, og dette udvalg ville således blive frataget sin frihed til at vedtage det nævnte udkast på et hvilket som helst tidspunkt i den forligsperiode på 21 dage, der er fastsat i artikel 314, stk. 5, TEUF. Denne fortolkning ville desuden forhindre Parlamentet i at afholde en forhandling om Unionens årlige budget og at stemme herom efter den 12. ordinære plenarmøderække i Strasbourg, og den ville ikke tage hensyn til det tilfælde, der er fastsat i artikel 314, stk. 7, litra b) og d), TEUF, om, at budgettet skal vedtages inden for rammerne af en ny budgetprocedure eller ved en afstemning i Parlamentet, der bekræfter alle dets ændringer eller en del af disse. En manglende vedtagelse af budgettet ved regnskabsårets afslutning ville i dette tilfælde medføre, at artikel 315 TEUF om et foreløbigt budget finder anvendelse.
- 27 I det foreliggende tilfælde ville det i øvrigt have været umuligt at opføre forhandlingen og afstemningen om det fælles udkast til Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017 på dagsordenen for den ordinære plenarmøderække, som blev afholdt i Strasbourg fra den 21. til den 24. november 2016. Inden dette fælles udkast blev indgivet til Parlamentets og Rådets godkendelse, ville det nemlig have været nødvendigt at ændre den politiske aftale, der var vedhæftet som bilag til følgebrevene fra Forligsudvalget, til budgetmæssige og juridiske tekster og at få sidstnævnte oversat til alle de officielle EU-sprog. Færdiggørelsen af det nævnte fælles udkasts tekniske detaljer kræver imidlertid altid ca. en uges arbejde og forestås sædvanligvis af Kommissionens tjenestegrene. I det foreliggende tilfælde

underrettede Kommissionen først 18 minutter inden afslutningen af den ordinære plenarmøderække i november 2016 Parlamentet og Rådet om, at dette færdiggjorte fælles udkast var til rådighed, og dette alene på engelsk.

*Domstolens bemærkninger*

- 28 Som det bekræftes i artikel 314, stk. 10, TEUF, er Parlamentet forpligtet til at udøve de beføjelser vedrørende budgettet, der tilkommer det, under iagttagelse af traktaterne og de i medfør af disse udstedte retsakter.
- 29 For det første skal denne institution overholde protokollen om institutionernes hjemsteder, som ifølge artikel 51 TEU udgør en integrerende del af traktaterne. Den eneste artikel, litra a), i denne protokol bestemmer, at »Europa-Parlamentet har hjemsted i Strasbourg og afholder dér de tolv månedlige plenarmøderækker, herunder også budgetmøderækken«.
- 30 Den Franske Republik har gjort gældende, at Parlamentet i medfør af denne sidstnævnte bestemmelse er forpligtet til at udøve alle sine beføjelser vedrørende budgettet i Strasbourg, mens den nævnte bestemmelse ifølge Parlamentet omhandler en specifik plenarmøderække, nemlig den, der vedrører budgetudkastet ved førstebehandlingen, hvilket udelukker de anfægtede retsakter fra bestemmelsens anvendelsesområde.
- 31 I denne henseende bemærkes, at den eneste artikel, litra a), i protokollen om institutionernes hjemsteder henviser til »budgetmøderækken« uden dog at henviser til en præcis ordinær plenarmøderække eller til de retsakter, der henhører under Parlamentets kompetence inden for rammerne af budgetproceduren, og som skal være vedtaget i løbet af denne plenarmøderække. Ifølge artikel 314 TEUF kan Parlamentet blive foranlediget til at træffe afgørelse om Unionens årlige budget ved flere lejligheder og, henset til de deadlines og frister, der er fastsat ved sidstnævnte artikel, i forskellige ordinære plenarmøderækker.
- 32 I mangel af præcision i denne protokols eneste artikel, litra a), skal udtrykket »budgetmøderækken« anses for at henviser til alle plenarmøderækkerne, i løbet af hvilke Parlamentet udøver sine beføjelser vedrørende budgettet, og til alle de retsakter, der vedtages af denne institution med henblik herpå.
- 33 Hvad angår artikel 1, litra a), i Edinburghafgørelsen, som er formuleret enslydende med den nævnte protokols eneste artikel, litra a), har Domstolen nemlig allerede fastslået, at Parlamentets hjemsted i denne bestemmelse defineres som det sted, hvor institutionen med regelmæssige mellemrum skal holde 12 ordinære plenarmøderækker, herunder de møderækker, hvor Parlamentet skal udøve de beføjelser vedrørende budgettet, som det er tillagt ved traktaten (jf. i denne retning dom af 1.10.1997, Frankrig mod Parlamentet, C-345/95, EU:C:1997:450, præmis 29, og af 13.12.2012, Frankrig mod Parlamentet, C-237/11 og C-238/11, EU:C:2012:796, præmis 40).
- 34 Det skal tilføjes, at Parlamentets udøvelse af sine beføjelser vedrørende budgettet på plenarforsamlingen har en særlig betydning for gennemsigtigheden og den demokratiske legitimitet af Unionens handlinger, der er støttet på Unionens årlige budget. Sidstnævnte kan imidlertid ikke sikres alene ved førstebehandlingen af budgetforslaget inden for rammerne af den budgetprocedure, der er indført i artikel 314, TEUF, når Parlamentet i overensstemmelse med artikel 314, stk. 4, litra c), TEUF vedtager ændringer til det nævnte forslag.
- 35 Ifølge Domstolens praksis er Parlamentets udøvelse af dets budgetkompetence i plenarforsamlingen nemlig et grundlæggende punkt i Unionens demokratiske proces, og den kræver bl.a. en offentlig debat i plenarforsamlingen, som gør det muligt for Unionens borgere at få kendskab til de forskellige politiske holdninger, som kommer til udtryk, og derved danne sig en politisk mening om Unionens handlinger (dom af 13.12.2012, Frankrig mod Parlamentet, C-237/11 og C-238/11, EU:C:2012:796,



præmis 68). Gennemsigtigheden af den parlamentariske debat i plenarforsamlingen kan styrke den demokratiske legitimitet af budgetproceduren i forhold til borgerne i Unionen og troværdigheden af dennes handlinger.

- 36 Den samrådsprocedure, der er fastsat i artikel 314, stk. 4, litra c), TEUF og i samme artikels stk. 5, kan føre til vigtige ændringer i budgettet, som hverken er blevet undersøgt ved førstebehandlingen af Parlamentet eller har været genstand for en offentlig debat inden for Forligsudvalget. Som Parlamentet bekræftede i retsmødet, er dette udvalgs møder ikke offentlige, og de omfatter deltagelsen af 28 parlamentsmedlemmer, som afspejler flertalsforholdet inden for dette uden dog fuldstændigt at repræsentere de politiske interesser for alle denne institutions medlemmer.
- 37 Under disse omstændigheder omfatter udtrykket »budgetmøderækken«, der fremgår af den eneste artikel, litra a), i protokollen om institutionernes hjemsteder, ikke blot den ordinære plenarmøderække, der er fastsat med henblik på undersøgelsen af budgetudkastet ved førstebehandlingen, men også andenbehandlingen i medfør af artikel 314, stk. 6, TEUF, der sikrer en offentlig debat og afstemning i plenarforsamlingen om det fælles udkast til årligt budget efter samrådsproceduren.
- 38 For det andet er Parlamentet forpligtet til at overholde de krav, som artikel 314 TEUF pålægger det, ved udøvelsen af dets beføjelser vedrørende budgettet i plenarforsamlingen. De deadlines og frister, der er fastsat i denne bestemmelse, tilsigter at sikre vedtagelsen af Unions årlige budget inden udgangen af det år, der går forud for det pågældende regnskabsår, og tilsidesættelsen af disse kan i givet fald føre til anvendelsen af artikel 315 TEUF om et foreløbigt budget.
- 39 I tilfælde bl.a. af, at Parlamentet ikke når frem til en afgørelse ved andenbehandlingen af det fælles udkast til årligt budget inden for den frist på 14 dage, der er fastsat i artikel 314, stk. 6, TEUF, eller at Rådet forkaster dette inden for denne frist, fremgår det således af artikel 314, stk. 7, litra b), TEUF, at Kommissionen forelægger et nyt budgetforslag, og, følgelig, at budgetproceduren skal gå om i sin helhed. I dette tilfælde mister Parlamentet desuden det prerogativ, der følger af artikel 314, stk. 7, litra d), TEUF, som i tilfælde af, at Rådet forkaster det fælles udkast til årligt budget, gør det muligt for dette alene at træffe afgørelse om vedtagelsen af budgettet ved en yderligere afstemning med kvalificeret flertal.
- 40 Såfremt der ikke har været en debat og en afstemning i Parlamentet om det fælles udkast til årligt budget inden for den frist på 14 dage, der er opstillet ved artikel 314, stk. 6, TEUF, kan dette udkast i øvrigt vedtages af Rådet alene under de betingelser, der er fastsat i artikel 314, stk. 7, litra a), TEUF. Som det er blevet anført i nærværende doms præmis 34-36, er det imidlertid af særlig betydning for gennemsigtigheden og den demokratiske legitimitet af Unionens handlinger, som kommer til udtryk gennem hele proceduren for vedtagelsen af det årlige budget, at Parlamentet udøver den kompetence, der påhviler det i henhold til artikel 314, stk. 6, TEUF, og at det udtaler sig på plenarforsamlingen om dette fælles udkast.
- 41 Parlamentet er altså på dette område forpligtet til at handle med den hensyntagen og beslutsomhed samt det engagement, som et sådant ansvar kræver (jf. i denne retning dom af 13.12.2012, Frankrig mod Parlamentet, C-237/11 og C-238/11, EU:C:2012:796, præmis 68), hvilket indebærer, at den parlamentariske debat og afstemning er støttet på en tekst, der er sendt til medlemmerne i god tid, og som er oversat til alle de officielle EU-sprog. Unionen bestræber sig nemlig på at bevare flersprogethed, hvis betydning er anført i artikel 3, stk. 3, fjerde afsnit, TEU (jf. i denne retning dom af 5.5.2015, Spanien mod Rådet, C-147/13, EU:C:2015:299, præmis 42, og af 6.9.2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet, C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631, præmis 203).

- 42 For det tredje bemærkes, at for så vidt som den eneste artikel, litra a), i protokollen om institutionernes hjemsteder og artikel 314 TEUF har samme juridiske værdi, kan de krav, der følger af den første af disse artikler, ikke som sådan veje tungere end dem, der følger af den anden, og omvendt. Anvendelsen af disse skal foretages fra sag til sag, under overholdelse af det nødvendige forlig af disse krav og en passende balance mellem disse.
- 43 Det fremgår i øvrigt af fast retspraksis, at protokollen om institutionernes hjemsteder reguleres ved den gensidige overholdelse af medlemsstaternes og Parlamentets respektive kompetencer og af en gensidig pligt til loyalt samarbejde (jf. i denne retning dom af 22.9.1988, Frankrig mod Parlamentet, 358/85 og 51/86, EU:C:1988:431, præmis 34 og 35, af 1.10.1997, Frankrig mod Parlamentet, C-345/95, EU:C:1997:450, præmis 31 og 32, og af 13.12.2012, Frankrig mod Parlamentet, C-237/11 og C-238/11, EU:C:2012:796, præmis 41, 42 og 60).
- 44 Parlamentet er således forpligtet til at udøve sine beføjelser vedrørende budgettet i løbet af en ordinær plenarmøderække i Strasbourg, dog uden at denne forpligtelse, der følger af den eneste artikel, litra a), i protokollen om institutionernes hjemsteder, er til hinder for, at det årlige budget – såfremt tvingende hensyn, der er knyttet til den problemfri afvikling af budgetproceduren som fastsat i artikel 314 TEUF, kræver det – debatteres, og at der stemmes om det under en yderligere plenarmøderække i Bruxelles. En afvikling af denne procedure, der på absolut måde prioriterer overholdelsen af denne protokols eneste artikel, litra a), til skade for Parlamentets fuldstændige deltagelse i den nævnte procedure, ville være uforenelig med den nødvendige forening af de krav, der følger af disse bestemmelser, jf. nærværende doms præmis 42.
- 45 Hvad angår domstolskontrollen af overholdelsen af de krav, der følger af nærværende doms præmis 42-44, bemærkes, at Parlamentet, når det foretager den nødvendige forening mellem kravene i den enkelte artikel, litra a), i protokollen om institutionernes hjemsteder og kravene i artikel 314 TEUF, har en skønsbeføjelse, som følger af de tvingende hensyn, der er knyttet til den problemfri afvikling af budgetproceduren. Denne domstolskontrol vedrører spørgsmålet om, hvorvidt Parlamentet ved at udøve en del af sine beføjelser vedrørende budgettet i løbet af en yderligere plenarmøderække i denne henseende har begået fejlskøn.
- 46 Det er i lyset af disse betragtninger, at det skal undersøges, om de anfægtede retsakter overholder den nødvendige forening af de krav, der følger af den eneste artikel, litra a), i protokollen om institutionernes hjemsteder og af artikel 314 TEUF.
- 47 Den Franske Republik har i denne henseende gjort gældende, at en ændring af den parlamentariske mødekalender kunne have muliggjort debatten og afstemningen af det fælles udkast til Unionens årlige budget for regnskabsåret for 2017 i Strasbourg inden for den frist, der er fastsat i artikel 314, stk. 6, TEUF, og at en sådan debat og en sådan afstemning under alle omstændigheder ville have været mulig under den ordinære plenarmøderække i november 2016. Den retsakt, hvormed Parlamentets formand konstaterede den endelige vedtagelse af Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017, kunne desuden også have været vedtaget under den følgende ordinære plenarmøderække fra den 12. til den 15. december 2016.
- 48 Hvad angår den parlamentariske mødekalender for 2016 hviler Den Franske Republiks argumentation i det væsentlige på den forudsætning, at Parlamentet, eftersom datoen, hvorpå Forligsudvalget nåede til enighed om et fælles udkast til årligt budget for Unionen, dvs. den 17. november 2016, var rimelig forudsigelig for Parlamentet på tidspunktet for fastsættelsen af den nævnte mødekalender, burde have fastsat en ordinær plenarmøderække senere end den 21. til den 24. november 2016, for under denne møderække at muliggøre en debat og en afstemning vedrørende andenbehandlingen af dette udkast rettidigt.

- 49 Der er imidlertid ingen af de oplysninger, som Den Franske Republik har fremført, der gør det muligt at godtgøre, at Parlamentets fastsættelse af sin mødekalender for ordinære plenarmøderækker for 2016 var behæftet med et fejlskøn.
- 50 Den forudsætning, som der er gjort rede for i nærværende doms præmis 48, kan nemlig ikke lægges til grund. På tidspunktet for fastsættelsen af mødekalenderen for ordinære plenarmøderækker var både anvendelsen af samrådsproceduren og datoen, hvorpå denne procedure ville blive afviklet og afsluttet, i givet fald på grund af enighed om det fælles udkast til årligt budget, således i princippet usikker. Som Den Franske Republik har medgivet, var det derfor på dette tidspunkt på ingen måde udelukket, at Forligsudvalget, såfremt det blev inddraget, ville nå til enighed om det fælles udkast til årligt budget for Unionen på et tidligere tidspunkt end den 17. november 2016, som kunne have gjort det muligt for Parlamentet at afholde debatten og afstemningen vedrørende andenbehandlingen af det nævnte udkast under den ordinære budgetmøderække fra den 21. til den 24. november 2016, og dette uden at tilsidesætte de krav om hensyntagen, beslutsomhed og engagement, der er nævnt i nærværende doms præmis 41.
- 51 Sidstnævnte konstatering kan ikke afsvækkes af Den Franske Republiks argumentation, hvorefter det i tilfælde af enighed inden for Forligsudvalget inden udløbet af den frist, der er fastsat i artikel 314, stk. 5, TEUF, kunne tænkes, at det nævnte udvalg forsinkede formaliseringen af denne aftale. En sådan indgangsvinkel, der ville forudsætte, at datoen for den nævnte aftale ville blive udsat kunstigt, er nemlig ikke forenelig med denne artikels stk. 6, hvoraf det fremgår, at fristen på 14 dage, der er tillagt Parlamentet og Rådet til at godkende det fælles udkast, begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor Forligsudvalget er nået til enighed.
- 52 Det skal følgelig lægges til grund, at Parlamentet holdt sig inden for grænserne af den skønsbeføjelse, der er blevet anført i nærværende doms præmis 45, da det fastsatte sin kalender for de ordinære plenarmøderækker for 2016.
- 53 Det skal endvidere undersøges, om Parlamentet inden for den ramme, der er fastsat ved den nævnte mødekalender, uden at begå et fejlskøn kunne udøve sine beføjelser vedrørende budgettet ved de anfægtede retsakter i løbet af den yderlige plenarmøderække, der blev afholdt i Bruxelles den 30. november og den 1. december 2016.
- 54 Hvad for det første angår dagsordenerne for Parlamentets plenarmøder den 30. november 2016 og den 1. december 2016 og Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 1. december 2016 vedrørende det fælles udkast til Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017 er det ubestridt, at der blev opnået enighed i Forligsudvalget om dette udkast, og at aftalen blev sendt til Parlamentet og Rådet den 17. november 2016. Parlamentet opførte ikke det nævnte udkast på dagsordenen for den ordinære plenarmøderække fra den 21. til den 24. november 2016 i Strasbourg, men på dagsordenen for den yderlige plenarmøderække, der blev afholdt i Bruxelles den 30. november og den 1. december 2016.
- 55 I denne henseende skal det konstateres, at i det foreliggende tilfælde udgjorde den 1. december 2016 sidste dag for den frist, der er fastsat i artikel 314, stk. 6, TEUF. For så vidt som Rådet allerede havde godkendt det fælles udkast til Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017 den 28. november 2016, ville en overskridelse af denne frist fra Parlamentets side have medført, at det årlige budget for dette regnskabsår skulle vedtages i medfør af artikel 314, stk. 7, litra a), TEUF, uden at Parlamentet deltog i budgetproceduren ved andenbehandlingen.
- 56 Hvad angår Den Franske Republiks argumentation, hvorefter Parlamentet kunne have truffet afgørelse om det fælles udkast til Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017 på en tidligere dato, nemlig i løbet af den ordinære plenarmøderække fra den 21. til den 24. november 2016 i Strasbourg, bemærkes, at Parlamentets fulde udnyttelse af den frist, der er fastsat i artikel 314, stk. 6, TEUF, ikke kan stille spørgsmålstegn ved lovligheden af dagsordenerne for Parlamentets plenarforsamlinger den 30. november og den 1. december 2016, eller af Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af

1. december 2016, henset til protokollen om institutionernes hjemsteder. Parlamentet har nemlig ret til fuldstændigt at udtømme de frister, som det er blevet tillagt ved bestemmelserne i artikel 314 TEUF. Som Parlamentet anførte i retsmødet for Domstolen, tager de interne debatter inden for de forskellige politiske partier og Budgetudvalget betydelig tid, og denne tid er særligt vigtig med henblik på at forberede debatten og afstemningen om budgettet i plenarforsamlingen og navnlig for at opnå et flertal.

- 57 Enigheden i Forligsudvalget om det fælles udkast til Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017 blev desuden færdiggjort med hensyn til de tekniske detaljer og oversat til alle de officielle EU-sprog, og parterne har ikke bestridt nødvendigheden heraf. Parterne har i øvrigt heller ikke bestridt afgørelsen om at betro denne tekniske færdiggørelse til Kommissionens tjenestegrene ved en fælles aftale mellem Parlamentet og Rådet og i overensstemmelse med den interinstitutionelle aftale af 2. december 2013 mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om budgetdisciplin, om samarbejde på budgetområdet og om forsvarlig økonomisk forvaltning (EUT 2013, C 373, s. 1).
- 58 I det foreliggende tilfælde blev det fælles udkast til Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017 efter den tekniske færdiggørelse først stillet til rådighed for Parlamentet i løbet af eftermiddagen den 24. november 2016, dvs. på den sidste dag i den ordinære plenarmøderække i november 2016, og dette alene i den engelske version. Under disse omstændigheder kunne debatten og afstemningen vedrørende dette udkast ikke, i overensstemmelse med forretningsordenens artikel 156 og 158, opføres på dagsordenen for den 24. november 2016. Ifølge disse bestemmelser kan der nemlig kun forhandles og stemmes om en tekst, der er affattet på de officielle EU-sprog, som er blevet stillet til rådighed for medlemmerne mindst 24 timer før. Overholdelsen af disse minimumskrav er uomgængelig nødvendig med henblik på forberedelsen af debatten og afstemningen i plenarforsamlingen vedrørende det fælles udkast til årligt budget, med den nødvendige hensyntagen og beslutsomhed og det nødvendige engagement, og navnlig under hensyn til de krav, der er forbundet med flersprogetheden.
- 59 Hvad angår varigheden af den tekniske færdiggørelse af Forligsudvalgets aftale om det fælles udkast til Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017, som i det foreliggende tilfælde var på syv dage, har Den Franske Republik ikke godtgjort, at denne var overdreven lang. Selv om Parlamentet ganske vist er forpligtet til at sikre, at der gøres alt for, at varigheden af denne tekniske færdiggørelse gør det muligt i givet fald at overholde de krav, der følger af den eneste artikel, litra a), i protokollen om institutionernes hjemsteder, har denne medlemsstat imidlertid ikke fremlagt konkrete oplysninger, der gør det muligt at lægge til grund, at Parlamentet har tilsidesat denne forpligtelse, og, følgelig, at varigheden af den nævnte tekniske færdiggørelse kunne have været kortere, således at dette fælles udkast kunne have været stillet til rådighed for Parlamentet på de betingelser, der kræves i henhold til dets forretningsorden, på en tidligere dato end den 24. november 2016.
- 60 Selv hvis det antages, at denne varighed kunne have været kortere, skal der tages hensyn til den tid, som ud over de minimumskrav, der følger af forretningsordenens artikel 156, er nødvendig til forberedelsen af plenarforsamlingen vedrørende det fælles udkast til årligt budget, som er den tid, som medlemmerne skal kunne råde over, navnlig medlemmerne fra det parlamentariske mindretal, som ikke har haft en repræsentant til at deltage i samrådsproceduren, med henblik på hensigtsmæssigt at kunne få kendskab til, debattere og stemme om dette udkast med den nødvendige hensyntagen og beslutsomhed og det nødvendige engagement.
- 61 Parlamentet foretog derfor ikke et fejlskøn, da det opførte debatten og afstemningen om det fælles udkast til Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017 på dagsordenen for den yderligere plenarmøderække, der blev afholdt den 30. november og den 1. december 2016 i Bruxelles, og da det godkendte dette udkast ved lovgivningsmæssig beslutning på denne plenarmøderække.

- 62 Hvad for det andet angår den retsakt, der konstaterer den endelige vedtagelse af Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017, skal det bemærkes, at EUF-traktaten ikke fastsætter nogen frist for Parlamentets formand til at vedtage dette, idet denne vedtagelse ifølge artikel 314, stk. 9, TEUF skal ske, når den i denne artikel foreskrevne procedure er afsluttet.
- 63 Den nævnte retsakt er nemlig tæt knyttet til afstemningen ved andenbehandlingen om det fælles udkast til årligt budget. Parlamentets formands retsakt, hvori det efter efterprøvelsen af procedurens lovlighed formelt konstateres, at Unionens årlige budget er endeligt vedtaget, udgør den sidste fase i proceduren for vedtagelse af dette budget og tilfører dette bindende virkning (jf. i denne retning dom af 17.9.2013, Rådet mod Parlamentet, C-77/11, EU:C:2013:559, præmis 50). Når Parlamentet, henset til det nødvendige forlig, som der er blevet henvist til i nærværende doms præmis 42, har ret til at debattere og at stemme om det fælles udkast til årligt budget under en yderligere plenarmøderække i Bruxelles, foretager formanden for denne institution således denne konstatering under den samme plenarmøderække.
- 64 Henset til betydningen af vedtagelsen af det årlige budget for Unionens handlinger kan det i øvrigt ikke kræves, at formanden for Parlamentet er forpligtet til at afvente den næste ordinære plenarmøderække i Strasbourg for at konstatere den endelige afslutning af budgetproceduren og at tillægge Unionens årlige budget bindende virkning.
- 65 Det var således uden at begå et fejlskøn, at Parlamentets formand på plenarforsamlingen, der blev afholdt den 1. december 2016 i Bruxelles, kunne konstatere, at Unionens årlige budget for regnskabsåret 2017 var endeligt vedtaget.
- 66 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal Den Franske Republiks eneste anbringende forkastes, og Parlamentet skal følgelig frifindes.

### **Sagsomkostninger**

- 67 Ifølge artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Parlamentet har nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Den Franske Republik har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og at betale Parlamentets omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer Storhertugdømmet Luxembourg, der er indtrådt i sagen, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) Europa-Parlamentet frifindes.**
- 2) Den Franske Republik bærer sine egne omkostninger og betaler de af Parlamentet afholdte omkostninger.**
- 3) Storhertugdømmet Luxembourg bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter