



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
MELCHIORA WATHELETA  
od 5. lipnja 2018.<sup>1</sup>

**Predmet C-73/17**

**Francuska Republika  
protiv**

**Europskog parlamenta**

„Tužba za poništenje – Sjedište institucija – Europski parlament – Izvršavanje proračunskih ovlasti – Redovne plenarne sjednice u Strasbourgu ili dodatne plenarne sjednice u Bruxellesu – Zahtjev za održavanje na snazi pravnih učinaka u slučaju poništenja”

### I. Uvod

1. Francuska Republika, koju podržava Veliko Vojvodstvo Luksemburg, svojom tužbom podnesenom 9. veljače 2018. zahtijeva od Suda da poništi četiri akta Europskog parlamenta koji se odnose na donošenje općeg proračuna Europske unije za proračunsku godinu 2017., odnosno:

- dnevni red sjednice od 30. studenoga 2016., u dijelu u kojem obuhvaća rasprave o zajedničkom nacrtu općeg proračuna [dokument P8\_OJ(2016)11-30];
- dnevni red sjednice od 1. prosinca 2016., u dijelu u kojem obuhvaća glasovanje nakon kojeg slijedi objašnjenje glasovanja o zajedničkom nacrtu općeg proračuna [dokument P8\_OJ(2016)12-01];
- Zakonodavnu rezoluciju Europskog parlamenta od 1. prosinca 2016. o zajedničkom nacrtu općeg proračuna [dokument T8-0475/2016, P8\_TA-PROV(2016)0475 u svojoj privremenoj verziji], i
- akt kojim je predsjednik Europskog parlamenta utvrdio da je opći proračun Unije za proračunsku godinu 2017. konačno donesen (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: pobijani akti).

2. Prema mišljenju Francuske Republike, o zajedničkom nacrtu općeg proračuna, glasovanju Parlamenta o tom nacrtu i aktu predsjednika Parlamenta koji utvrđuje donošenje proračuna trebalo se raspravljati na redovnim plenarnim sjednicama koje se održavaju u Strasbourgu (Francuska), a ne na dodatnoj plenarnoj sjednici održanoj 30. studenoga i 1. prosinca 2016. u Bruxellesu (Belgija).

3. Ovaj spor dakle produljuje popis predmeta o sjedištu Parlamenta<sup>2</sup>. Naravno da sam svjestan političkih razmatranja i zabrinutosti u vezi sa zaštitom okoliša, proračuna ili čak nacionalnog ponosa koji okružuju podjelu aktivnosti Parlamenta između Strasbourga i Bruxellesa te prate mjesečne selidbe između tih dvaju gradova. Međutim, kao što je to nezavisni odvjetnik P. Mengozzi umjesno istaknuo u

<sup>1</sup> Izvorni jezik: francuski

<sup>2</sup> Vidjeti presude od 10. veljače 1983., Luksemburg/Parlament (230/81, EU:C:1983:32); od 28. studenoga 1991., Luksemburg/Parlament (C-213/88 i C-39/89, EU:C:1991:449); od 1. listopada 1997., Francuska/Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450), i od 13. prosinca 2012., Francuska/Parlament (C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:796).

predmetu u kojem je donesena presuda od 13. prosinca 2012., Francuska/Parlament (C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:796), „[i]ako Sud ne može zanemariti kontekst snažne kritike koja se tiče obveze Parlamenta da zasjeda u Strasbourgu [...], važno je ponoviti da je pozvan odlučiti o pravu”<sup>3</sup> i isključivo o pravu.

## II. Pravni okvir

4. Vlade država članica donijele su 12. prosinca 1992., na temelju članka 216. UEEZ-a, članka 77. UEZUČ-a i članka 189. UEZAE-a, zajedničkim dogovorom odluku o određivanju sjedišta institucija i određenih tijela i službi Europskih zajednica<sup>4</sup> (u daljnjem tekstu: Odluka iz Edinburgha).

5. Nakon što je bio uključen u Protokol br. 12 priložen UEU-u, UEZ-u, UEZUČ-u i UEZAE-u, tekst članka 1. točke (a) Odluke iz Edinburgha uključen je sada u Protokol br. 6 priložen UEU-u i UFEU-u i u Protokol br. 3 priložen UEZAE-u, koji se odnose na mjesto sjedišta institucija te određenih tijela, ureda, agencija i službi Europske unije (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: protokoli o sjedištu institucija).

6. U skladu s jedinim člankom točkom (a) protokola o sjedištu institucija: „Sjedište je Europskog parlamenta u Strasbourgu, gdje se održava 12 mjesečnih plenarnih sjednica, uključujući sjednicu koja se odnosi na proračun. Dodatne plenarne sjednice održavaju se u Bruxellesu. Odbori Europskog parlamenta sastaju se u Bruxellesu. Glavno tajništvo Europskog parlamenta i njegove službe ostaju u Luxembourg.”

## III. Okolnosti spora

7. Europska je komisija 18. srpnja 2016. objavila nacrt godišnjeg proračuna za proračunsku godinu 2017. Vijeće Europske unije dostavilo je 12. rujna 2016. Parlamentu svoje stajalište o tom nacrtu. Nakon glasovanja u Odboru za proračun i rasprave na redovnoj plenarnoj sjednici koja je održana u Strasbourgu od 24. do 27. listopada 2016., Parlament je 26. listopada 2016. donio Zakonodavnu rezoluciju kojom je predstavio izmjene navedenog nacrta. Postupak mirenja u proračunskom postupku između Parlamenta i Vijeća započeo je 27. listopada 2016. te je doveo do dogovora o zajedničkom nacrtu 17. studenoga 2016. koji je istog dana dostavljen Parlamentu i Vijeću.

8. Vijeće je odobrilo zajednički nacrt 28. studenoga 2016. Parlament nije uvrstio raspravu i glasovanje o tom nacrtu u dnevni red redovne plenarne sjednice održane u Strasbourgu od 21. do 24. studenoga 2016., nego u onaj dodatne plenarne sjednice održane u Bruxellesu 30. studenoga i 1. prosinca 2016.

9. Zakonodavnom rezolucijom od 1. prosinca 2016. Parlament je odobrio zajednički nacrt. Istog je dana predsjednik Parlamenta, još uvijek u Bruxellesu, utvrdio da je proračun Unije za proračunsku godinu 2017. konačno donesen. Posljednja redovna plenarna sjednica u 2016. godini održana je u Strasbourgu od 12. do 15. prosinca 2016.

## IV. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

10. Francuska Republika podnijela je ovu tužbu 9. veljače 2017. Ona zahtijeva od Suda:

- da poništi pobijane akte;

3 Mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u spojenim predmetima Francuska/Parlament (C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:545, t. 44.)

4 SL 1992., C 341, str. 1.

– da održi na snazi učinke akta kojim je predsjednik Parlamenta utvrdio da je proračun Unije za proračunsku godinu 2017. konačno donesen sve dok se u razumnom roku od dana objave presude taj proračun konačno ne donese aktom u skladu s Ugovorima, i

– da naloži Parlamentu snošenje troškova.

11. Ona svoju tužbu zasniva na jednom tužbenom zahtjevu koji se temelji na tome da se pobijani akti protive protokolima o sjedištu institucija.

12. Parlament zahtijeva od Suda:

– da proglasi nedopuštenom tužbu, s obzirom na to da se odnosi na pobijana dva dnevna reda i rezoluciju;

– da odbije tužbu, i

– da naloži tužitelju snošenje troškova;

– podredno, da održi na snazi učinke akta kojim je predsjednik Parlamenta utvrdio da je opći proračun konačno donesen sve dok u razumnom roku ne stupi na snagu novi akt koji će ga zamijeniti.

13. Rješenjem predsjednika Suda od 7. lipnja 2017. Velikom Vojvodstvu Luksemburg odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Francuske Republike.

## V. Analiza

### A. Dopuštenost

14. Parlament smatra da je tužba nedopuštena u dijelu u kojem se odnosi na dva dnevna reda sjednica Parlamenta od 30. studenoga 2016. odnosno od 1. prosinca 2016., kao i na rezoluciju od 1. prosinca 2016. o zajedničkom nacrtu općeg proračuna. Dnevni redovi su samo potpuno interne organizacijske mjere Parlamenta lišene pravnih učinaka u odnosu na treće osobe; rezolucija je samo pripremni akt za donošenje akta kojim je predsjednik Europskog parlamenta utvrdio da je opći proračun Unije za proračunsku godinu 2017. konačno donesen.

15. Sud je često odbijao ovakvu vrstu argumenata zato što je ocjena pravnih učinaka predmetnih akata neraskidivo povezana s ispitivanjem njihova sadržaja i, prema tome, ispitivanjem merituma tužbe<sup>5</sup>.

16. S obzirom na to, utvrđujem da predmetni akti u presudama o kojima je riječ nisu dnevni redovi ili rezolucije donesene u okviru proračunskog postupka. Međutim, čini mi se da problem u potonjem slučaju nastaje iz drugog gledišta. Naime, oba pobijana dnevna reda čine potrebne formalnosti kako bi Parlament mogao raspravljati i glasovati o zajedničkom nacrtu općeg proračuna utvrđenog u okviru Odbora za mirenje na način i u rokovima predviđenima člankom 314. stavcima 6. i 7. UFEU-a. Što se tiče rezolucije od 1. prosinca 2016. o zajedničkom nacrtu općeg proračuna, ona formalizira odobrenje Parlamenta do kojeg je došlo nakon tih rasprava. Osobito je na toj osnovi predsjednik Parlamenta mogao, u skladu s člankom 314. stavkom 9. UFEU-a, utvrditi da je proračun konačno donesen. Stoga mi se čini da svaki od tih pobijanih akata ima proračunsku narav.

<sup>5</sup> Vidjeti presude od 10. veljače 1983., Luksemburg/Parlament (230/81, EU:C:1983:32, t. 30.); od 22. rujna 1988., Francuska/Parlament (358/85 i 51/86, EU:C:1988:431, t. 15.); od 28. studenoga 1991., Luxembourg/Parlament (C-213/88 i C-39/89, EU:C:1991:449, t. 16.), kao i od 13. prosinca 2012., Francuska/Parlament (C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:796, t. 20.).

17. Međutim, na temelju članka 314. stavka 10. UFEU-a – koji pojašnjava da svaka institucija uključena u donošenje godišnjeg proračuna Unije „izvršava ovlasti koje su joj dodijeljene na temelju [članka 314. UFEU-a] u skladu s Ugovorima i aktima doneseni[ma] na temelju njih” – Sud je presudio da proračunska narav akta ne sprječava tužbu za poništenje protiv njega<sup>6</sup>. Naime, „[u] nedostatku mogućnosti da se akti proračunskih tijela prepuste kontroli Suda, institucije koje čine to proračunsko tijelo mogle bi zadirati u ovlasti država članica ili drugih institucija ili prekoračiti granice svojih ovlasti<sup>7</sup>.”

18. Stoga smatram da je tužba koju je podnijela Francuska Republika ne samo dopuštena u dijelu koji se odnosi na akt kojim je predsjednik Parlamenta utvrdio da je opći proračun Unije za proračunsku godinu 2017. konačno donesen<sup>8</sup>, već jednako tako i u dijelu koji se odnosi na dnevne redove sjednica Parlamenta od 30. studenoga 2016. i od 1. prosinca 2016., kao i na Zakonodavnu rezoluciju Parlamenta od 1. prosinca 2016. o zajedničkom nacrtu općeg proračuna.

## **B. Meritum**

### *1. Načelo organizacije proračunskih sjednica u Strasbourgu*

19. U skladu s jedinim člankom točkom (a) protokola o sjedištu institucija, „[s]jedište je Europskog parlamenta u Strasbourgu, gdje se održava 12 mjesečnih plenarnih sjednica, uključujući sjednicu koja se odnosi na proračun”.

20. Francuska vlada smatra da to pozivanje na „sjednicu koja se odnosi na proračun” ne treba tumačiti na način da se odnosi posebno na sjednicu na kojoj Parlament ispituje i općenito mijenja početni nacrt proračuna koji je izmijenilo Vijeće u skladu s člankom 314. stavkom 4. UFEU-a. Pod pretpostavkom da taj pojam upućuje na jedinstvenu i posebnu sjednicu, ne može se smatrati da se odnosi upravo na tu sjednicu umjesto na onu na kojoj se raspravlja i glasuje o zajedničkom nacrtu koji je donio Odbor za mirenje.

21. Suprotno tomu, u skladu s tekstualnom i povijesnom analizom protokola o sjedištu institucija, sadržanima u njihovim različitim jezičnim verzijama te s obzirom na sudsku praksu Suda, Parlament tvrdi da se izraz „sjednica koja se odnosi na proračun” treba tumačiti kao da se odnosi na sjednicu na kojoj Parlament izvršava ovlasti predlaganja izmjena na početni nacrt proračuna koji je izmijenilo Vijeće, koje su mu bile prvotno dodijeljene člankom 203. UEEZ-a.

22. Naime, iz uporabe izraza „sjednica koja se odnosi na proračun” u jedini proizlazi da se taj izraz odnosi na posebnu sjednicu. Države članice su Odlukom iz Edinburgha jedino željele priznati raniju praksu Parlamenta koja se sastojala od toga da se krajem listopada ili početkom studenoga organizira plenarna sjednica u Strasbourgu, nazvana „listopadska sjednica II”, koja se dodavala redovnim mjesečnim plenarnim sjednicama i u biti koristila za prvo čitanje godišnjeg proračuna. Nasuprot tomu, ni protokoli o sjedištu institucija ne obvezuju Parlament da održi rasprave i kasnije glasovanje o zajedničkom nacrtu koji je donio Odbor za mirenje na jednoj od redovnih plenarnih sjednica u Strasbourgu.

23. To se tumačenje ne može prihvatiti.

<sup>6</sup> Vidjeti presudu od 3. srpnja 1986., Vijeće/Parlament (34/86, EU:C:1986:291, t.13.).

<sup>7</sup> Presuda od 3. srpnja 1986., Vijeće/Parlament (34/86, EU:C:1986:291, t. 12.)

<sup>8</sup> Nije sporno da je akt kojim je predsjednik Parlamenta utvrdio da je proračun Unije za proračunsku godinu 2017. konačno donesen pobijani akt u smislu članka 263. UFEU-a. U tom pogledu, vidjeti presudu od 17. rujna 2013., Vijeće/Parlament (C-77/11, EU:C:2013:559, t. 60.).

24. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, pri tumačenju odredbe prava Unije, u obzir treba uzeti ne samo njezin tekst, nego i kontekst u kojem se nalazi te ciljeve propisa kojih je ona dio<sup>9</sup>.

25. Naime, iako „tekst odredbe uvijek istodobno predstavlja polazište i ograničenje tumačenja”<sup>10</sup>, teleološko tumačenje postaje fakultativno samo ako je predmetni tekst potpuno jasan i nedvosmislen<sup>11</sup>. Međutim, u ovom predmetu valja utvrditi da tekst jedinog članka točke (a) protokola o sjedištu institucija ne omogućuje, sam po sebi, utvrđenje područja primjene izraza „sjednice koja se odnosi na proračun”.

26. Upotreba jednine umjesto množine može upućivati na jednu plenarnu sjednicu. Međutim, takvo usko tumačenje nije u skladu s postupkom donošenja proračuna kako je ono organizirano člankom 314. UFEU-a. Naime, ako Vijeće ne odobri izmjene koje je usvojio Parlament nakon što ispita nacrt proračuna, članak 314. stavak 6. UFEU-a predviđa novu parlamentarnu raspravu o dogovoru o zajedničkom nacrtu u okviru Odbora za mirenje.

27. Točno je da je uključivanje Odbora za mirenje u postupak donošenja godišnjeg proračuna Unije uvedeno upravo Lisabonskim ugovorom. Nasuprot tomu, mogućnost druge parlamentarne sjednice posvećene donošenju godišnjeg proračuna nije novina. Mogućnost drugog čitanja godišnjeg proračuna već je postojala u okviru članka 203. UEEZ-a<sup>12</sup>, dakle puno prije donošenja Odluke iz Edinburgha i njezina priznavanja u protokolima o sjedištu institucija.

28. Posljedično, u nedostatku pojašnjenja, nemoguće je da jedna sjednica ima prednost pred drugom. Ako su države članice željele ograničiti obvezu organiziranja rasprava o nacrtu proračuna Unije u Strasbourgu na jednu od dvije parlamentarne faze, trebale su to točno odrediti.

29. Naprotiv, iz jednostavnog navođenja da bi se „proračunska sjednica” trebala održati u Strasbourgu, moglo bi se legitimno pretpostaviti da su vlade država članica „namjeravale navesti da [bi] *Parlament* [trebao] *izvršavati svoje proračunske ovlasti na plenarnoj sjednici* u skladu s člankom 203. UEZ-a, na jednoj od redovitih plenarnih sjednica koje se održavaju u sjedištu institucije”<sup>13</sup>. Dakle ne radi se o tome da je predviđena jedna od posebnih faza donošenja proračuna već o izvršavanju ovlasti u svojoj cijelosti.

30. U presudi od 1. listopada 1997., Francuska/Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450), Sud je uostalom protumačio Odluku iz Edinburgha „na način da definira sjedište Parlamenta kao mjesto na kojem dvanaest redovnih plenarnih sjednica te institucije trebaju biti redovito održavane, uključujući i *one* na kojima Parlament treba izvršavati proračunske ovlasti”<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Vidjeti osobito presude od 16. srpnja 2015., Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, t. 35.); od 25. siječnja 2017., Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39, t. 30.), kao i od 15. ožujka 2017., Flibtravel International i Leonard Travel International (C-253/16, EU:C:2017:211, t. 18.).

<sup>10</sup> Mišljenje nezavisne odvjetnice V. Trstenjak u predmetu Agrana Zucker (C-33/08, EU:C:2009:99, t. 37.)

<sup>11</sup> Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Légera u predmetu Schulte (C-350/03, EU:C:2004:568, t. 88.).

<sup>12</sup> Vidjeti članak 4. Ugovora o izmjeni određenih proračunskih odredaba ugovorâ o osnivanju Europskih zajednica i Ugovora o osnivanju jedinstvenog Vijeća i jedinstvene Komisije Europskih zajednica, potpisanog u Luksemburgu 22. travnja 1970. (SL 1971., L 2, str. 1.), kao i članak 12. Ugovora o izmjeni određenih financijskih odredaba ugovorâ o osnivanju Europskih zajednica i Ugovora o osnivanju jedinstvenog Vijeća i jedinstvene Komisije Europskih zajednica, potpisanog u Bruxellesu 22. srpnja 1975. (SL 1977., L 359, str. 1.).

<sup>13</sup> Presuda od 1. listopada 1997., Francuska/Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450, t. 28.); moje isticanje

<sup>14</sup> T. 29. navedene presude. Vidjeti također presudu od 13. prosinca 2012., Francuska/Parlament (C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:796, t. 40.).

31. To se tumačenje objašnjava važnošću donošenja godišnjeg proračuna Unije s demokratskog stajališta. Naime, kako je Sud već istaknuo, „izvršavanje proračunskih ovlasti Parlamenta na plenarnoj sjednici [...] temeljni je događaj u demokratskom životu Europske unije i stoga ga treba obavljati s potpunom pažnjom, strogošću i zalaganjem koje takva odgovornost zahtijeva. Izvršavanje te ovlasti osobito treba javnu raspravu na plenarnoj sjednici, čime se omogućuje građanima Unije da se upoznaju s različitim političkim orijentacijama koje se izražavaju te posljedično formiraju političko mišljenje o radnjama Unije”<sup>15</sup>.

32. Budući da su protokoli o sjedištu institucija preuzeli Odluku iz Edinburgha, nema razloga za ostavljanjem po strani tog tumačenja. Ono se tim više objašnjava s obzirom na to da novi postupak mirenja uveden člankom 314. stavkom 5. UFEU-a nije javan i uključuje samo sudjelovanje 28 članova Parlamenta. Parlamentarna rasprava na plenarnoj i javnoj sjednici o zajedničkom nacrtu koji je donio Odbor za mirenje jača ulogu Parlamenta te je stoga od temeljne važnosti za demokratski legitimitet Unije.

## 2. Iznimka vezana za dobro funkcioniranje institucije

33. Međutim, protokoli o sjedištu institucija uređeni su zajedničkim poštovanjem prema ovlastima država članica odnosno Parlamenta<sup>16</sup>. To znači da se jedini članak točka (a) tih protokola ne može primijeniti ne uzimajući u obzir dužnosti lojalne suradnje koje obvezuju države članice i institucije Unije. Konkretno, iako je Parlament obavezan poštovati protokole o sjedištu institucija kada uređuju njegovu internu organizaciju, to ne može dovesti do prepreke dobrom funkcioniranju te institucije<sup>17</sup> niti, *a fortiori*, onom Unije.

34. Upravo je na temelju tih razmatranja Sud presudio da privremene odluke vlada država članica o sjedištima institucija ne isključuju mogućnost Parlamenta da u izvršavanju svojih ovlasti odluči održati plenarnu sjednicu izvan Strasbourga pod uvjetom da je ta odluka, s jedne strane, iznimna i, s druge strane, opravdana objektivnim razlozima koji se odnose na dobro funkcioniranje Parlamenta<sup>18</sup>. Međutim, u predmetnom slučaju o kojem je tada odlučivao, Sud je prihvatio razloge na koje se pozvao Parlament, a koji su se odnosili na potrebu za mogućnošću organizacije kratkih sjednica u kratkom roku, osobito u okviru proračunskog postupka<sup>19</sup>.

35. Iako presuda od 22. rujna 1988., Francuska/Parlament (358/85 i 51/86, EU:C:1988:431) prethodi donošenju Odluke iz Edinburgha, ne čini mi se da su načelo i primijenjena metodologija izgubili na važnosti. S jedne strane, Odluka iz Edinburgha temelji se na odluci od 8. travnja 1965. potpisanoj tijekom potpisivanja Ugovora o osnivanju jedinstvenog Vijeća i jedinstvene Komisije Europskih zajednica, koja je izričito ponovljena i potvrđena u uvodnoj izjavi protokola o sjedištu institucija. S druge strane, mogućnost održavanja dodatnih plenarnih sjednica u Bruxellesu je izričito priznata u jedinom članku točki (a) protokolâ o sjedištu institucija.

36. U tom okviru, ne čini mi se da mogućnost održavanja druge parlamentarne sjednice o proračunu tijekom jedne od dodatnih plenarnih sjednica u Bruxellesu povređuje protokole o sjedištu institucija, pod uvjetom da taj način postupanja bude izniman i opravdan voljom da se osigura donošenje proračuna u skladu s postupkom i rokovima određenima člankom 314. UFEU-a.

15 Presuda od 13. prosinca 2012., Francuska/Parlament (C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:796, t. 68.)

16 Presuda od 13. prosinca 2012., Francuska/Parlament (C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:796, t. 60.)

17 Vidjeti u tom smislu presude od 10. veljače 1983., Luksemburg/Parlament (230/81, EU:C:1983:32, t. 37. i 38.); od 22. rujna 1988., Francuska/Parlament (358/85 i 51/86, EU:C:1988:431, t. 34. i 35.); od 1. listopada 1997., Francuska/Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450, t. 31. i 32.), kao i od 13. prosinca 2012., Francuska/Parlament (C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:796, t. 41. i 42.).

18 Vidjeti u tom smislu presudu od 22. rujna 1988., Francuska/Parlament (358/85 i 51/86, EU:C:1988:431, t. 36.).

19 Vidjeti presudu od 22. rujna 1988., Francuska/Parlament (358/85 i 51/86, EU:C:1988:431, t. 39.).

37. U demokratskoj Uniji, interes funkcioniranja Unije – i stoga građana! – da se raspolože s istinskim godišnjim proračunom umjesto posezanja za sustavom „privremenih dvanaestina” koje predviđa članak 315. UFEU-a, treba nužno prevagnuti nad rigoroznim poštovanjem sjedišta Parlamenta s obzirom na to da dodatna plenarna sjednica Parlamenta u Bruxellesu nudi ista demokratska jamstva u smislu ozbiljnosti i javnosti rasprava kao i redovna plenarna sjednica u Strasbourgu.

38. Kako se to ističe u članku 13. UEU-a, ako Unija ima institucionalni okvir, to ima za cilj „promicati njezine vrijednosti, zalagati se za njezine ciljeve, služiti njezinim interesima, interesima njezinih građana i interesima država članica te osigurati koherentnost, učinkovitost i kontinuitet njezinih politika i djelovanja”. U tu svrhu, u skladu s člankom 4. stavkom 3. podstavkom 3. UEU-a, države članice „olakšavaju ostvarivanje zadaća Unije i suzdržavaju se od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva Unije”. Instrukcije su stoga instrumenti na usluzi Unije, njezinih građana i država članica, a ne prepreke njezinu funkcioniranju.

### *3. Primjena na predmetni slučaj*

39. Kako bi se poštovali protokoli o sjedištu institucija, organizacija rasprava i glasovanja o zajedničkom nacrtu na dodatnoj plenarnoj sjednici Parlamenta u Bruxellesu stoga treba biti iznimna i opravdana voljom da se osigura donošenje proračuna u skladu s postupkom i rokovima određenima u članku 314. UFEU-a.

40. Što se tiče prvog uvjeta, iznimna narav tog načina postupanja čini mi se neupitnom. Naime, nakon Odluke iz Edinburgha, Parlament je glasovao o godišnjem proračunu Unije (ili je njegov predsjednik utvrdio donošenje) na dodatnoj plenarnoj sjednici u Bruxellesu samo šest puta<sup>20</sup>.

41. Sam drugi uvjet treba ocijeniti s obzirom na članak 314. stavak 6. UFEU-a koji obvezuje Parlament i Vijeće da donesu zajednički nacrt proračuna u roku od četrnaest dana od dana postizanja dogovora u okviru Odbora za mirenje.

42. U ovom slučaju, budući da je zajednički nacrt proračuna donesen 17. studenoga 2016., nije ga bilo moguće ispitati na redovnoj plenarnoj sjednici predviđenoj u Strasbourgu od 12. do 15. prosinca 2016. Redovna plenarna sjednica koja se održala u Strasbourgu od 17. do 24. studenoga 2016. preostala je stoga kao jedina sjednica na kojoj je Parlament teoretski mogao raspravljati i glasovati o zajedničkom nacrtu proračuna za proračunsku godinu 2017.

43. Međutim, Parlament tvrdi da je prije podnošenja zajedničkog nacrtu na suglasnost Vijeću i Parlamentu potrebno „prenijeti” ono što je tek politički dogovor u proračunske i pravne tekstove. Također je neophodno prevesti ih na dvadeset i četiri službena jezika Unije. Komisija je pak obavijestila službe Parlamenta i Vijeća o dostupnosti korisnih dokumenata elektroničkom poštom tek 24. studenoga 2016. u 16:42 sati, odnosno manje od jednog sata prije kraja redovne sjednice Parlamenta<sup>21</sup>.

44. Ta mi se okolnost čini objektivnim razlogom koji opravdava odstupanje od načela u skladu s kojim Parlament raspravlja i glasuje o godišnjem proračunu Unije na jednoj od redovnih plenarnih sjednica u Strasbourgu.

20 Prema odgovoru na tužbu Parlamenta, radi se o donošenju proračuna za proračunske godine 1996., 1997., 2007., 2012., 2017. i 2018. Osim toga, utvrđujem da je Francuska Republika podnijela tužbu za poništenje protiv akata koje je donio Parlament u Bruxellesu na proračunskim sjednicama 2016. i 2017. (to jest ovaj postupak i onaj u tijeku pod brojem C-92/18).

21 Elektronička pošta o verziji relevantnih dokumenata na engleskom jeziku pojašnjava da je Ured za publikacije Europske unije izravno poslao verzije tih dokumenata prevedene na sve ostale službene jezike tajništva Odbora za proračun Vijeća i Odbora „BUDG” Parlamenta.

45. Naime, da se poslužim riječima francuske vlade u svojim pisanim očitovanjima, rasprave i glasovanje o zajedničkom nacrtu proizašlim iz mirenja jednako kao i ispitivanje stajališta Vijeća o nacrtu proračuna čine temeljni element demokratskog života Unije<sup>22</sup>. Pozivajući se na presudu od 13. prosinca 2012., Francuska/Parlament (C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:7), francuska vlada osnovano smatra da i jedno i drugo treba izvoditi sa svom pažnjom, strogošću i zalaganjem koje takva odgovornost zahtijeva.

46. U tim se uvjetima ne može navoditi da „rasprave i glasovanje o zajedničkom nacrtu danas čine novu temeljnu fazu proračunskog postupka te [da] se stoga ne može smatrati da je ta faza manje važna od one u kojoj institucije prvi put odlučuju o nacrtu proračuna [Unije]”<sup>23</sup> te istodobno tvrditi da dostupnost zajedničkog nacrtu u točnim proračunskim i pravnim tekstovima na svim službenim jezicima Unije ne čini preduvjet da bi Parlament mogao izvršavati svoje proračunske ovlasti s potpunom pažnjom, strogošću i zalaganjem koje takva odgovornost zahtijeva.

47. U tim se uvjetima zaista čini da je jedini način donošenja općeg proračuna za proračunsku godinu 2017. u rokovima predviđenima člankom 314. stavkom 6. UFEU-a, bez narušavanja dobrog funkcioniranja Parlamenta, bilo staviti tu temu na dnevni red dodatne plenarne sjednice planirane u Bruxellesu 30. studenoga i 1. prosinca 2016., kada je 20. svibnja 2015. donesen raspored plenarnih sjednica za 2016.

48. Što se tiče akta kojim predsjednik Parlamenta u svojstvu tijela te institucije dodjeljuje obvezujuću snagu proračunu Unije, ne može se osporavati da taj akt čini sastavni dio proračunskog postupka<sup>24</sup>, čak i ako jedino članak 91. Poslovnika Europskog parlamenta, a ne Ugovor, predviđa da, ako predsjednik smatra da je proračun donesen u skladu s odredbama članka 314. UFEU-a, „u Parlamentu objavljuje njegovo konačno donošenje”.

49. S obzirom na to, iako članak 314. stavak 9. UFEU-a ne nameće nikakve formalnosti za to utvrđenje, ne nameće ni rok predsjedniku Parlamenta za to učiniti. Posljedično, ne može se legitimno tvrditi da se taj „akt” nije mogao donijeti na posljednjoj redovnoj plenarnoj sjednici Parlamenta održanoj u Strasbourgu od 12. do 15. prosinca 2016.

50. Iz prethodnih razmatranja proizlazi da akt kojim je predsjednik Parlamenta utvrdio da je opći proračun Unije za proračunsku godinu 2017. konačno donesen treba poništiti.

## **VI. Održavanje na snazi vremenskih učinaka akta kojim je predsjednik Parlamenta utvrdio da je opći proračun Unije za proračunsku godinu 2017. konačno donesen**

51. Ako Sud poništi akt kojim je predsjednik Parlamenta utvrdio da je opći proračun Unije za proračunsku godinu 2017. konačno donesen, francuska vlada zahtijeva od Suda da održi na snazi učinke tog akta sve dok se navedeni proračun konačno ne donese aktom u skladu s Ugovorima.

<sup>22</sup> Vidjeti t. 53. replike Francuske Republike.

<sup>23</sup> Vidjeti t. 52. replike Francuske Republike.

<sup>24</sup> U predmetu u kojem je donesena presuda od 3. srpnja 1986., Vijeće/Parlament (34/86, EU:C:1986:291, t. 7. i 8.), Sud je izričito odbio tezu na koju se pozvao Parlament prema kojoj predsjednik Parlamenta istupa *nakon* kraja proračunskog postupka.



52. Poništenjem akta predsjednika Parlamenta proračun za proračunsku godinu 2017. postaje nevaljan<sup>25</sup>. Međutim, kada se nevaljanost proračuna Unije utvrdi u trenutku kada je značajni dio proračunske godine već istekao, potreba za jamčenjem nastavka europske javne službe kao i važni razlozi pravne sigurnosti opravdavaju da Sud pojasni koji se učinci proračuna trebaju smatrati konačnima<sup>26</sup>. Primjena članka 264. stavka 2. UFEU-a se tim više nameće u ovom predmetu s obzirom na to da je proračunska godina 2017. u cijelosti istekla.

53. U tim je uvjetima opravdano održati na snazi učinke akta kojim je predsjednik Parlamenta utvrdio da je opći proračun konačno donesen sve dok u razumnom roku ne stupi na snagu valjano doneseni novi akt koji će ga zamijeniti.

## VII. Troškovi

54. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Međutim, u skladu sa stavkom 3. navedenog članka, stranke snose vlastite troškove ako djelomično uspiju u svojim zahtjevima. Budući da je tužba Francuske Republike neosnovana u tri od četiri pobijana akta, valja primijeniti tu odredbu.

55. U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika Suda, Veliko Vojvodstvo Luksemburg snosi vlastite troškove.

## VIII. Zaključak

56. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da proglasi i presudi sljedeće:

1. Poništava se akt kojim je predsjednik Parlamenta utvrdio da je opći proračun Europske unije za proračunsku godinu 2017. konačno donesen.
2. Učinci akta kojim je predsjednik Parlamenta utvrdio da je proračun konačno donesen održavaju se na snazi sve dok u razumnom roku ne stupi na snagu valjano doneseni novi akt koji će ga zamijeniti.
3. U preostalom dijelu tužba se odbija.
4. Svaka stranka snosi svoje troškove.

<sup>25</sup> Vidjeti u tom smislu presudu od 3. srpnja 1986., Vijeće/Parlament (34/86, EU:C:1986:291, t. 46.).

<sup>26</sup> Vidjeti u tom smislu presudu od 3. srpnja 1986., Vijeće/Parlament (34/86, EU:C:1986:291, t. 48.).