



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
M. WATHELET
van 5 juni 2018¹

Zaak C-73/17

**Franse Republiek
tegen**

Europees Parlement

„Beroep tot nietigverklaring – Zetel van de instellingen – Europees Parlement – Uitoefening van de begrotingsbevoegdheid – Gewone voltallige zittingen te Straatsburg of bijkomende voltallige zittingen te Brussel – Verzoek tot handhaving van de rechtsgevolgen in geval van nietigverklaring”

I. Inleiding

1. Met haar beroep, ingesteld op 9 februari 2018, verzoekt de Franse Republiek, ondersteund door het Groothertogdom Luxemburg, het Hof om nietigverklaring van vier handelingen van het Europees Parlement betreffende de vaststelling van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2017, te weten:

- de agenda van de vergadering van 30 november 2016, voor zover daarop beraadslagingen over het gemeenschappelijk ontwerp van algemene begroting [document P8_0J (2016)11 30] vermeld staan;
- de agenda van de vergadering van 1 december 2016, voor zover daarop een stemming gevolgd door stemverklaringen over het gemeenschappelijk ontwerp van algemene begroting [document P8_0J (2016)12 01] vermeld staat;
- de wetgevingsresolutie van het Parlement van 1 december 2016 over het gemeenschappelijk ontwerp van algemene begroting [document TS-0475/2016, P8_TA-PROV(2016)0475 in de voorlopige versie ervan], en
- de handeling waarbij de voorzitter van het Europees Parlement heeft geconstateerd dat de algemene begroting voor het begrotingsjaar 2017 definitief was vastgesteld (hierna samen: „bestreden handelingen”).

2. Volgens de Franse Republiek hadden de beraadslagingen over het gemeenschappelijk ontwerp van algemene begroting, de stemming van het Parlement over dit ontwerp, en de handeling van de voorzitter van het Parlement waarbij de begroting is vastgesteld, moeten plaatsvinden tijdens een gewone plenaire vergadering van het Parlement te Straatsburg (Frankrijk) en niet tijdens de periode van bijkomende plenaire vergadering te Brussel (België) op 30 november en 1 december 2016.

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

3. Dit geding verlengt dus de lijst van zaken betreffende de zetel van het Parlement.² Ik ben mij natuurlijk bewust van de politieke overwegingen, de bezorgdheid over het milieu of de begroting, en de nationale trots die de verdeling van de werkzaamheden van het Parlement tussen Straatsburg en Brussel omgeven en waarmee de maandelijkse verhuizingen tussen deze twee steden gepaard gaan. Advocaat-generaal Mengozzi heeft echter in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 13 december 2012, Frankrijk/Parlement (C-237/11 en C-238/11, EU:C:2012:796), terecht benadrukt dat „[h]oewel het Hof de context niet kan negeren waarin de verplichting van het Parlement om te Straatsburg te vergaderen [...] wederom nadrukkelijk ter discussie wordt gesteld, [...] het van belang [is] eraan te herinneren dat het recht moet spreken”³ en niets anders dan dat.

II. Toepasselijke bepalingen

4. Op 12 december 1992 hebben de regeringen van de lidstaten op grondslag van artikel 216 EEG-Verdrag, artikel 77 EGKS-Verdrag en artikel 189 EGA-Verdrag in onderlinge overeenstemming het besluit inzake vaststelling van de zetels van de instellingen en van bepaalde organen en diensten van de Europese Gemeenschappen⁴ vastgesteld (hierna: „besluit van Edinburgh”).

5. Na te zijn opgenomen in protocol nr. 12 bij het VEU, het EG-Verdrag, het EGKS-Verdrag en het EGA-Verdrag, is de tekst van artikel 1, onder a), van het besluit van Edinburgh thans opgenomen in protocol nr. 6 bij het VEU en het VWEU en protocol nr. 3 bij het EGA-Verdrag inzake de vaststelling van de zetels van de instellingen, van bepaalde instanties, organen, organisaties en diensten van de Europese Unie (hierna samen: „protocollen inzake de zetels van de instellingen”).

6. Het enig artikel, onder a), van de protocollen inzake de zetels van de instellingen luidt: „Het Europees Parlement heeft zijn zetel te Straatsburg voor de twaalf perioden van de maandelijkse voltallige zittingen met inbegrip van de begrotingszitting. De bijkomende voltallige zittingen worden gehouden te Brussel. De commissies van het Europees Parlement zetelen te Brussel. Het secretariaat-generaal van het Europees Parlement en zijn diensten blijven in Luxemburg gevestigd.”

III. Voorgeschiedenis van het geding

7. Op 18 juli 2016 heeft de Europese Commissie een ontwerpbegroting voor het begrotingsjaar 2017 gepubliceerd. Op 12 september 2016 heeft de Raad van de Europese Unie zijn standpunt over dit ontwerp meegedeeld aan het Parlement. Na een stemming in de begrotingscommissie en de beraadslagingen tijdens de periode van gewone plenaire vergadering te Straatsburg van 24 tot en met 27 oktober 2016, heeft het Parlement op 26 oktober 2016 een wetgevingsresolutie aangenomen waarbij het amendementen op dit ontwerp heeft ingediend. Op 27 oktober 2016 is de procedure voor begrotingsbemiddeling tussen het Parlement en de Raad gestart die op 17 november 2016 heeft geleid tot overeenstemming over een gemeenschappelijk ontwerp dat diezelfde dag aan het Parlement en de Raad is gezonden.

8. De Raad heeft het gemeenschappelijk ontwerp op 28 november 2016 goedgekeurd. Het Parlement heeft de beraadslagingen en de stemming over dit ontwerp niet opgenomen op de agenda van de periode van gewone plenaire vergadering te Straatsburg van 21 tot en met 24 november 2016, maar op die van de periode van bijkomende plenaire vergadering te Brussel op 30 november en 1 december 2016.

² Zie arresten van 10 februari 1983, Luxemburg/Parlement (230/81, EU:C:1983:32); 28 november 1991, Luxemburg/Parlement (C-213/88 en C-39/89, EU:C:1991:449); 1 oktober 1997, Frankrijk/Parlement (C-345/95, EU:C:1997:450), en 13 december 2012, Frankrijk/Parlement (C-237/11 en C-238/11, EU:C:2012:796).

³ Conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de gevoegde zaken Frankrijk/Parlement (C-237/11 en C-238/11, EU:C:2012:545, punt 44).

⁴ PB 1992, C 341, blz. 1.

9. Bij wetgevingsresolutie van 1 december 2016 heeft het Parlement het gemeenschappelijk ontwerp goedgekeurd. Op diezelfde dag heeft de voorzitter van het Parlement, nog altijd te Brussel, geconstateerd dat de begroting van de Unie voor het begrotingsjaar 2017 definitief was vastgesteld. De laatste periode van gewone plenaire vergadering van het jaar 2016 heeft plaatsgevonden te Straatsburg van 12 tot en met 15 december 2016.

IV. Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

10. Op 9 februari 2017 heeft de Franse Republiek het onderhavige beroep ingesteld. Zij verzoekt het Hof:

- de bestreden handelingen nietig te verklaren;
- de gevolgen van de handeling waarbij de voorzitter van het Parlement heeft geconstateerd dat de algemene begroting van de Unie voor het begrotingsjaar 2017 definitief was vastgesteld, te handhaven totdat, binnen een redelijke termijn te rekenen vanaf de datum van uitspraak van het arrest, die begroting definitief zal zijn vastgesteld bij een met de Verdragen strokende handeling, en
- het Parlement te verwijzen in de kosten.

11. Zij baseert haar beroep op één enkel middel, te weten dat de bestreden handelingen in strijd zijn met de protocollen inzake de zetels van de instellingen.

12. Het Parlement verzoekt het Hof:

- het beroep niet-ontvankelijk te verklaren voor zover het betrekking heeft op de twee bestreden agenda's en de bestreden resolutie;
- het beroep te verwerpen, en
- verzoekster te verwijzen in de kosten;
- subsidiair, de gevolgen van de handeling waarbij de voorzitter van het Parlement heeft geconstateerd dat de algemene begroting definitief was vastgesteld, te handhaven tot de inwerkingtreding, binnen een redelijke termijn, van een nieuwe handeling die daarvoor in de plaats moet komen.

13. Het Groothertogdom Luxemburg is bij beschikking van de president van het Hof van 7 juni 2017 toegelaten tot interventie aan de zijde van de Franse Republiek.

V. Analyse

A. Ontvankelijkheid

14. Het Parlement is van mening dat het beroep niet-ontvankelijk is voor zover het betrekking heeft op de twee agenda's van de vergaderingen van het Parlement van 30 november 2016 en 1 december 2016 en op de resolutie van 1 december 2016 inzake het gemeenschappelijk ontwerp van algemene begroting. De agenda's zijn louter interne organisatiemaatregelen van het Parlement die geen rechtsgevolgen jegens derden hebben; de resolutie is enkel een voorbereidende handeling voor de handeling waarbij de voorzitter van het Parlement heeft geconstateerd dat de algemene begroting van de Unie voor het begrotingsjaar 2017 definitief was vastgesteld.

15. Het Hof heeft herhaaldelijk dit soort argumenten afgewezen op de grond dat de beoordeling van de rechtsgevolgen van de betrokken handelingen onlosmakelijk verbonden was met het onderzoek van de inhoud daarvan, en derhalve met het onderzoek ten gronde van de beroepen.⁵

16. Dat gezegd zijnde, stel ik vast dat de in de betrokken arresten aan de orde zijnde handelingen geen in het kader van de begrotingsprocedure aangenomen agenda's of resoluties waren. In het laatstgenoemde geval doet het probleem zich mijns inziens vanuit een andere invalshoek voor. De twee bestreden agenda's zijn immers formaliteiten die nodig zijn om het Parlement in staat te stellen om overeenkomstig de voorschriften en binnen de termijnen van artikel 314, leden 6 en 7, VWEU te beraadslagen en te stemmen over het binnen het bemiddelingscomité opgestelde gemeenschappelijk ontwerp van algemene begroting. De resolutie van 1 december 2016 inzake het gemeenschappelijk ontwerp van algemene begroting formaliseert op haar beurt de goedkeuring van het Parlement aan het einde van die beraadslagingen. Op basis hiervan kan de voorzitter van het Parlement, overeenkomstig artikel 314, lid 9, VWEU, constateren dat de begroting definitief is vastgesteld. Elk van de bestreden handelingen lijkt mij derhalve van budgettaire aard.

17. Het Hof heeft op grond van artikel 314, lid 10, VWEU – dat preciseert dat iedere bij de vaststelling van de jaarlijkse begroting van de Unie betrokken instelling „de haar bij [artikel 314 VWEU] toegekende bevoegdheden [uitoefent] met inachtneming van de Verdragen en van de krachtens deze Verdragen vastgestelde handelingen” –, geoordeeld dat de budgettaire aard van een handeling niet aan een beroep tot nietigverklaring van die handeling in de weg stond.⁶ Immers, „[i]ndien de handelingen van de begrotingsautoriteit niet aan het toezicht van het Hof waren onderworpen, zouden de instellingen die tezamen de begrotingsautoriteit vormen, de bevoegdheden van de lidstaten of van de andere instellingen kunnen uithollen dan wel de grenzen van hun eigen bevoegdheid kunnen overschrijden”.⁷

18. Ik ben dan ook van mening dat het beroep van de Franse Republiek niet alleen ontvankelijk is voor zover het betrekking heeft op de handeling waarbij de voorzitter van het Parlement heeft geconstateerd dat de algemene begroting van de Unie voor het begrotingsjaar 2017 definitief was vastgesteld⁸, maar ook wat betreft de agenda's van de vergaderingen van het Parlement van 30 november 2016 en 1 december 2016 en de wetgevingsresolutie van het Parlement van 1 december 2016 inzake het gemeenschappelijk ontwerp van algemene begroting.

B. Ten gronde

1. Beginsel van organisatie van de begrotingsvergaderingen te Straatsburg

19. Volgens het enig artikel, onder a), van de protocollen inzake de zetels van de instellingen „[heeft] het Europees Parlement [...] zijn zetel te Straatsburg voor de twaalf perioden van de maandelijkse voltallige zittingen met inbegrip van de begrotingszitting”.

5 Zie arresten van 10 februari 1983, Luxemburg/Parlement (230/81, EU:C:1983:32, punt 30); 22 september 1988, Frankrijk/Parlement (358/85 en 51/86, EU:C:1988:431, punt 15); 28 november 1991, Luxemburg/Parlement (C-213/88 en C-39/89, EU:C:1991:449, punt 16), en 13 december 2012 Frankrijk/Parlement (C-237/11 en C-238/11, EU:C:2012:796, punt 20).

6 Zie arrest van 3 juli 1986, Raad/Parlement (34/86, EU:C:1986:291, punt 13).

7 Arrest van 3 juli 1986, Raad/Parlement (34/86, EU:C:1986:291, punt 12).

8 Door niemand is betwist dat de handeling waarbij de voorzitter van het Parlement heeft geconstateerd dat de algemene begroting van de Unie voor het begrotingsjaar 2017 definitief was vastgesteld, een voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 263 VWEU is. Zie dienaangaande arrest van 17 september 2013, Raad/Parlement (C-77/11, EU:C:2013:559, punt 60).

20. De Franse regering is van mening dat deze verwijzing naar de „begrotingszitting” niet aldus kan worden uitgelegd dat daarmee specifiek wordt bedoeld op de vergaderperiode waarin de oorspronkelijke ontwerpbegroting, zoals gewijzigd door de Raad, wordt behandeld en gewoonlijk wordt geamendeerd door het Parlement, overeenkomstig artikel 314, lid 4, VWEU. Gesteld dat dit begrip naar één enkele specifieke vergaderperiode verwijst, blijkt nergens uit dat kan worden aangenomen dat het juist naar die periode verwijst in plaats van naar de periode waarin over het door het bemiddelingscomité aangenomen gemeenschappelijke ontwerp wordt beraadslaagd en gestemd.

21. Het Parlement stelt daarentegen, na een letterlijke en historische uitlegging van de protocollen inzake de zetels van de instellingen tegen de achtergrond van de verschillende taalversies ervan en in het licht van de rechtspraak van het Hof, dat de term „begrotingszitting” moet worden gelezen als de vergaderperiode waarin het Parlement de hem aanvankelijk bij artikel 203 EEG-Verdrag toegekende bevoegdheid tot het indienen van amendementen op de oorspronkelijke ontwerpbegroting, zoals door de Raad geamendeerd, uitoefent.

22. Uit het gebruik van de term „begrotingszitting” in het enkelvoud vloeit zijns inziens immers voort dat wordt verwezen naar één enkele specifieke vergaderperiode. Met het besluit van Edinburgh hebben de lidstaten uitsluitend de eerdere praktijk van het Parlement willen vastleggen om aan het eind van de maand oktober of het begin van de maand november een periode van plenaire vergadering te organiseren te Straatsburg, de zogeheten „vergaderperiode oktober II”, naast de maandelijkse perioden van gewone plenaire vergadering, en deze, in essentie, te benutten voor de eerste lezing van de jaarlijkse begroting. Daarentegen verplicht niets in de protocollen inzake de zetels van de instellingen het Parlement om ook de latere beraadslagingen en stemming over het door het bemiddelingscomité tijdens een periode van gewone plenaire vergadering aangenomen gemeenschappelijk ontwerp in Straatsburg te houden.

23. Deze uitlegging kan niet worden gevolgd.

24. Volgens vaste rechtspraak van het Hof dient bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen rekening te worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt.⁹

25. Immers, hoewel „de tekst van een bepaling [...] steeds het uitgangspunt en tegelijkertijd de grens van iedere uitlegging is”¹⁰, is de teleologische uitlegging alleen facultatief in het geval dat de betrokken tekst volkomen helder en eenduidig is.¹¹ In casu moet echter worden vastgesteld dat niet uitsluitend aan de hand van de bewoordingen van het enig artikel, onder a), van de protocollen inzake de zetels van de instellingen kan worden vastgesteld wat de strekking van de term „begrotingszitting” is.

26. Het gebruik van het enkelvoud „begrotingszitting” in plaats van het meervoud „begrotingszittingen” beoogt één enkele plenaire vergadering aan te duiden. Deze restrictieve uitlegging strookt evenwel niet met de procedure voor de vaststelling van de begroting als geregeld in artikel 314 VWEU. Indien de Raad de amendementen die het Parlement naar aanleiding van zijn behandeling van de ontwerpbegroting heeft aangenomen, niet goedkeurt, schrijft artikel 314, lid 6, VWEU immers een nieuw parlementair debat voor over de binnen het bemiddelingscomité bereikte overeenstemming over het gemeenschappelijk ontwerp.

⁹ Zie met name arresten van 16 juli 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punt 35); 25 januari 2017, Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39, punt 30), en 15 maart 2017, Flibtravel International en Leonard Travel International (C-253/16, EU:C:2017:211, punt 18).

¹⁰ Conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in de zaak Agrana Zucker (C-33/08, EU:C:2009:99, punt 37).

¹¹ Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak Schulte (C-350/03, EU:C:2004:568, punt 88).

27. Het is juist dat de betrokkenheid van een bemiddelingscomité bij de procedure tot vaststelling van de jaarlijkse begroting van de Unie is ingevoerd bij het Verdrag van Lissabon. Daarentegen is de mogelijkheid van een tweede parlementaire vergadering gewijd aan de vaststelling van de begroting, niet nieuw. De mogelijkheid van een tweede lezing van de jaarlijkse begroting bestond reeds krachtens artikel 203 EEG-Verdrag¹², dat wil zeggen geruime tijd vóór de vaststelling van het besluit van Edinburgh en de verankering ervan in de in de protocollen inzake de zetels van de instellingen.

28. Bij gebrek aan precisering is het bijgevolg onmogelijk één vergadering te laten prevaleren boven een andere. Indien de lidstaten de verplichting om de beraadslagingen over de ontwerpbegroting van de Unie in Straatsburg te organiseren tot een van de twee parlementaire fasen hadden willen beperken, hadden zij dat moeten specificeren.

29. Door daarentegen enkel te vermelden dat „*de begrotingszitting*” te Straatsburg wordt gehouden, kan legitiem worden verondersteld dat de regeringen van de lidstaten „tot uiting [hebben] willen brengen, dat *de uitoefening door het Parlement van zijn begrotingsbevoegdheid in plenaire vergadering* overeenkomstig artikel 203 EG-Verdrag moet plaatsvinden tijdens een van de perioden van gewone plenaire vergaderingen die in de zetel van de instelling worden gehouden”.¹³ Derhalve wordt niet één specifieke fase van de vaststelling van de begroting bedoeld, maar de uitoefening van de bevoegdheid als geheel.

30. In het arrest van 1 oktober 1997, Frankrijk/Parlement (C-345/95, EU:C:1997:450) heeft het Hof het besluit van Edinburgh dan ook aldus uitgelegd „dat daarin de zetel van het Parlement wordt gedefinieerd als de plaats waar met een zekere regelmaat twaalf perioden van gewone plenaire vergaderingen van deze instelling moeten worden gehouden, daaronder begrepen *de vergaderingen* tijdens welke het Parlement de begrotingsbevoegdheden moet uitoefenen”.¹⁴

31. Deze uitlegging is te verklaren door het belang dat de vaststelling van de jaarlijkse begroting van de Unie uit democratisch oogpunt heeft. Het Hof heeft immers reeds geoordeeld dat „de uitoefening door het Parlement van zijn begrotingsbevoegdheid in voltallige zitting [...] een fundamenteel moment [vormt] van het democratische leven van de Europese Unie en [...] dus met de voor een dergelijke verantwoordelijkheid vereiste aandacht, nauwkeurigheid en betrokkenheid [moet] plaatsvinden. De uitoefening van die bevoegdheid vereist met name een openbaar debat in voltallige zitting, zodat de burgers van de Unie kennis kunnen nemen van de verschillende politieke standpunten en zich aldus een politieke mening kunnen vormen over het optreden van de Unie”.¹⁵

32. Aangezien het besluit van Edinburgh is overgenomen in de protocollen inzake de zetels van de instellingen, is er geen reden om van die uitlegging af te wijken. Dit geldt temeer daar de nieuwe, bij artikel 314, lid 5, VWEU ingevoerde bemiddelingsprocedure niet openbaar is en de deelname van slechts 28 Parlementsleden impliceert. Een beraadslaging door het Parlement in plenaire en openbare vergadering over het door het bemiddelingscomité aangenomen gemeenschappelijk ontwerp, versterkt de rol van het Parlement en is bijgevolg van zwaarwegend belang voor de democratische legitimiteit van de Unie.

12 Zie artikel 4 van het Verdrag houdende wijziging van een aantal budgettaire bepalingen van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, ondertekend te Luxemburg op 22 april 1970 (PB 1971, L 2, blz. 1), en artikel 12 van het Verdrag houdende wijziging van een aantal financiële bepalingen van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, ondertekend te Brussel op 22 juli 1975 (PB 1977, L 359, blz. 1).

13 Arrest van 1 oktober 1997, Frankrijk/Parlement (C-345/95, EU:C:1997:450, punt 28); cursivering van mij.

14 Punt 29 van dat arrest. Zie ook arrest van 13 december 2012, Frankrijk/Parlement (C-237/11 en C-238/11, EU:C:2012:796, punt 40).

15 Arrest van 13 december 2012, Frankrijk/Parlement (C-237/11 en C-238/11, EU:C:2012:796, punt 68).

2. Uitzondering in verband met de goede werking van de instelling

33. De protocollen inzake de zetels van de instellingen worden evenwel beheerst door de wederzijdse eerbiediging van de respectieve bevoegdheden van de lidstaten en van het Parlement.¹⁶ Dit betekent dat de enige bepaling, onder a), van deze protocollen niet kan worden toegepast zonder rekening te houden met de verplichting tot loyale samenwerking die op de lidstaten en de instellingen van de Unie rust. Concreet heeft het Parlement bij het regelen van zijn interne organisatie weliswaar de verplichting om de protocollen inzake de zetels van de instellingen te eerbiedigen, maar dat mag niet leiden tot verstoring van de goede werking van die instelling¹⁷, noch, a fortiori, van die van de Unie.

34. Op basis van deze overwegingen heeft het Hof geoordeeld dat de voorlopige besluiten van de regeringen van de lidstaten inzake de zetels van de instellingen niet uitsluiten dat het Parlement bij de uitoefening van zijn interne-organisatiebevoegdheid besluit een plenaire vergadering buiten Straatsburg te houden, op voorwaarde dat die beslissing een uitzondering blijft en gerechtvaardigd wordt door objectieve redenen die verband houden met de goede werking van het Parlement.¹⁸ In het destijds aan het Hof voorgelegde geval hielden de door het Parlement aangevoerde redenen verband met de noodzaak om op korte termijn vergaderingen van korte duur te organiseren, met name in het kader van de begrotingsprocedure, hetgeen het Hof heeft geaccepteerd.¹⁹

35. Hoewel het arrest van 22 september 1988, Frankrijk/Parlement (358/85 en 51/86, EU:C:1988:431) dateert van vóór de vaststelling van het besluit van Edinburgh, hebben het principe en de gevolgde methodologie mijns inziens niets aan relevantie verloren. Ten eerste is het besluit van Edinburgh gebaseerd op het besluit van 8 april 1965, dat is ondertekend bij de ondertekening van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie van de Europese Gemeenschappen en dat uitdrukkelijk in herinnering is gebracht en bevestigd in de considerans van de protocollen inzake de zetels van de instellingen. Ten tweede is de mogelijkheid om bijkomende plenaire vergaderingen in Brussel te houden uitdrukkelijk neergelegd in het enig artikel, onder a), van de protocollen inzake de zetels van de instellingen.

36. In dit kader is de mogelijkheid om de tweede parlementaire vergadering over de begroting tijdens een bijkomende plenaire vergadering te Brussel te houden mijns inziens niet in strijd met de protocollen inzake de zetels van de instellingen, op voorwaarde dat dit een uitzondering is en wordt gerechtvaardigd door de wens om te verzekeren dat de begroting wordt vastgesteld met inachtneming van de in artikel 314 VWEU vastgelegde procedure en termijnen.

37. In een democratische Unie moet het belang voor de werking van de Unie – en dus voor de burgers! – om over een echte jaarlijkse begroting te beschikken in plaats van gebruik te maken van het systeem van „voorlopige twaalfden” van artikel 315 VWEU, noodzakelijkerwijs zwaarder wegen dan het strikt vasthouden aan de zetel van het Parlement, aangezien een bijkomende plenaire vergadering van het Parlement te Brussel dezelfde democratische garanties biedt voor de ernst en de openbaarheid van de beraadslagingen als een gewone plenaire vergadering te Straatsburg.

38. Zoals is benadrukt in artikel 13 VEU, beschikt de Unie over een institutioneel kader, dat ertoe strekt „haar waarden uit te dragen, haar doelstellingen na te streven, haar belangen en de belangen van haar burgers en van de lidstaten te dienen, en de samenhang, de doeltreffendheid en de continuïteit van haar beleid en haar optreden te verzekeren”. Overeenkomstig artikel 4, lid 3, VEU

16 Arrest van 13 december 2012, Frankrijk/Parlement (C-237/11 en C-238/11, EU:C:2012:796, punt 60).

17 Zie in die zin arresten van 10 februari 1983, Luxemburg/Parlement (230/81, EU:C:1983:32, punten 37 en 38); 22 september 1988, Frankrijk/Parlement (358/85 en 51/86, EU:C:1988:431, punten 34 en 35); 1 oktober 1997, Frankrijk/Parlement (C-345/95, EU:C:1997:450, punten 31 en 32), en 13 december 2012, Frankrijk/Parlement (C-237/11 en C-238/11, EU:C:2012:796, punten 41 en 42).

18 Zie in die zin arrest van 22 september 1988, Frankrijk/Parlement (358/85 en 51/86, EU:C:1988:431, punt 36).

19 Zie arrest van 22 september 1988, Frankrijk/Parlement (358/85 en 51/86, EU:C:1988:431, punt 39).

„vergemakkelijken [de lidstaten daartoe] de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen”. De instellingen zijn dus instrumenten die ten dienste staan van de Unie, haar burgers en de lidstaten, en geen belemmering voor de werking ervan.

3. Toepassing op het onderhavige geval

39. Teneinde de protocollen inzake de zetels van de instellingen te eerbiedigen, moet de organisatie van de beraadslagingen en van de stemming over het gemeenschappelijk ontwerp tijdens een bijkomende plenaire vergadering van het Parlement te Brussel dus een uitzondering zijn en worden gerechtvaardigd door de wens om te verzekeren dat de begroting wordt vastgesteld met inachtneming van de in artikel 314 VWEU vastgelegde procedure en termijnen.

40. Wat de eerste voorwaarde betreft, lijkt het uitzonderlijke karakter van deze handelwijze mijns inziens niet te kunnen worden betwist. Sinds het besluit van Edinburgh heeft de stemming over de jaarlijkse begroting van de Unie door het Parlement (of de vaststelling ervan door de voorzitter van het Parlement) namelijk slechts zes keer plaatsgevonden tijdens een periode van bijkomende plenaire vergadering te Brussel.²⁰

41. De tweede voorwaarde moet worden beoordeeld in het licht van artikel 314, lid 6, VWEU, dat het Parlement en de Raad ertoe verplicht het gemeenschappelijk ontwerp van begroting goed te keuren binnen een termijn van veertien dagen te rekenen vanaf de datum waarop binnen het bemiddelingscomité overeenstemming is bereikt.

42. In casu was het gemeenschappelijk ontwerp van begroting aangenomen op 17 november 2016, waardoor het niet kon worden behandeld tijdens de gewone plenaire vergadering van het Parlement te Straatsburg van 12 tot en met 15 december 2016. De gewone plenaire vergadering te Straatsburg van 21 tot en met 24 november 2016 was dus de enig overgebleven periode waarin het Parlement, in theorie, had kunnen beraadslagen en stemmen over het gemeenschappelijk ontwerp van begroting voor het begrotingsjaar 2017.

43. Het Parlement voert evenwel aan dat het gemeenschappelijk ontwerp, dat alleen nog maar een politiek akkoord is, moet worden „omgezet” in budgettaire en juridische bewoordingen alvorens het ter goedkeuring aan de Raad en het Parlement voor te leggen. Het is eveneens noodzakelijk om het te laten vertalen in de vierentwintig officiële talen van de Unie. De diensten van de Raad en het Parlement zijn pas bij e-mail van 24 november 2016 om 16:42 uur door de Commissie in kennis gesteld van de beschikbaarheid van de relevante documenten, dus minder dan een uur vóór het einde van de periode van gewone vergadering van het Parlement.²¹

44. Deze omstandigheid lijkt mij een objectieve reden die een afwijking rechtvaardigt van het beginsel dat over de jaarlijkse begroting van de Unie wordt beraadslaagd en gestemd tijdens een gewone plenaire vergadering te Straatsburg.

20 Volgens het verweerschrift van het Parlement gaat het om de vaststelling van de begrotingen voor de begrotingsjaren 1996, 1997, 2007, 2012, 2017 en 2018. Ik stel voorts vast dat de Franse Republiek alleen een beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld tegen de handelingen die door het Parlement zijn vastgesteld tijdens de begrotingsvergaderingen van 2016 en 2017 te Brussel (dat wil zeggen de onderhavige procedure en de aanhangige procedure met zaaknummer C-92/18).

21 De e-mail, die de Engelse taalversie van de relevante documenten betreft, preciseert dat de in alle andere officiële talen vertaalde versies van deze documenten door het Publicatiebureau van de Europese Unie rechtstreeks worden toegezonden aan de secretariaten van het begrotingscomité van de Raad en de commissie „BUDG” van het Parlement.

45. Zoals ook de Franse regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft gesteld, vormen de beraadslagingen en de stemming over het uit de bemiddeling voortgekomen gemeenschappelijk ontwerp, net als de behandeling van het standpunt van de Raad over de ontwerpbegroting, immers een fundamenteel moment van het democratische leven van de Unie.²² Onder verwijzing naar het arrest van 13 december 2012, Frankrijk/Parlement (C-237/11 en C-238/11, EU:C:2012:7), meent de Franse regering terecht dat beide met de op grond van een dergelijke verantwoordelijkheid vereiste aandacht, nauwkeurigheid en betrokkenheid moeten plaatsvinden.

46. Bijgevolg kan niet worden gesteld dat „de beraadslagingen en de stemming over het gemeenschappelijk ontwerp thans een nieuwe fundamentele fase van de begrotingsprocedure vormen, en dat derhalve niet kan worden aangenomen dat deze fase minder belangrijk is dan die waarbij de instellingen zich voor het eerst uitspreken over de ontwerpbegroting [van de Unie]”²³, en tegelijkertijd worden beweerd dat de beschikbaarheid van het gemeenschappelijk ontwerp in alle officiële talen van de Unie gesteld in de juiste budgettaire en juridische bewoordingen geen vereiste is waardoor het Parlement zijn begrotingsbevoegdheid met de op grond van een dergelijke verantwoordelijkheid vereiste aandacht, nauwkeurigheid en betrokkenheid kan uitoefenen.

47. In die omstandigheden blijkt inderdaad dat de enige manier om de algemene begroting voor 2017 binnen de termijn van artikel 314, lid 6, VWEU te kunnen vaststellen, zonder de goede werking van het Parlement te belemmeren, erin bestond het onderwerp op te nemen op de agenda van de bijkomende plenaire vergadering die bij de vaststelling, op 20 mei 2015, van de kalender van de vergaderingen voor het jaar 2016 was gepland te Brussel op 30 november en 1 december 2016.

48. Wat de handeling betreft waarbij de voorzitter van het Parlement, als orgaan van die instelling, bindende kracht verleent aan de begroting van de Unie, kan niet worden betwist dat die handeling integraal deel uitmaakt van de begrotingsprocedure²⁴, ook al is het uitsluitend artikel 91 van het intern reglement van het Europees Parlement, en niet het Verdrag, dat bepaalt dat indien de voorzitter constateert dat de begroting overeenkomstig de bepalingen van artikel 314 van het VWEU is goedgekeurd „hij ter plenaire vergadering [verklaart] dat de begroting definitief is vastgesteld”.

49. Artikel 314, lid 9, VWEU schrijft evenwel voor die vaststelling geen enkele formaliteit voor en legt de voorzitter van het Parlement evenmin een termijn ervoor op. Bijgevolg kan niet terecht worden gesteld dat deze „handeling” niet kon plaatsvinden tijdens de laatste gewone plenaire vergadering van het Parlement te Straatsburg van 12 tot en met 15 december 2016.

50. Uit het voorgaande volgt dat de handeling waarbij de voorzitter van het Parlement heeft geconstateerd dat de algemene begroting van de Unie voor het begrotingsjaar 2017 definitief was vastgesteld, nietig moet worden verklaard.

VI. Handhaving van de gevolgen van de handeling waarbij de voorzitter van het Parlement heeft geconstateerd dat de algemene begroting van de Unie voor het begrotingsjaar 2017 definitief was vastgesteld

51. Indien het Hof de handeling waarbij de voorzitter van het Parlement heeft geconstateerd dat de algemene begroting van de Unie voor het begrotingsjaar 2017 definitief was vastgesteld, nietig verklaart, verzoekt de Franse regering het Hof om de gevolgen van die handeling te handhaven totdat die begroting definitief zal zijn vastgesteld bij een met de Verdragen strokende handeling.

²² Zie punt 53 van de repliek van de Franse Republiek.

²³ Zie punt 52 van de repliek van de Franse Republiek.

²⁴ In de zaak die heeft geleid tot het arrest van 3 juli 1986, Raad/Parlement (34/86, EU:C:1986:291, punten 7 en 8), heeft het Hof uitdrukkelijk de stelling van het Parlement dat de voorzitter van het Parlement pas zou handelen *na* het einde van de begrotingsprocedure, afgewezen.

52. De nietigverklaring van de handeling van de voorzitter van het Parlement maakt de begroting 2017 ongeldig.²⁵ Wanneer echter de vaststelling van de ongeldigheid van de begroting van de Unie komt op een moment waarop een groot deel van het betrokken begrotingsjaar reeds is verstreken, rechtvaardigen de noodzaak om de continuïteit van de Europese openbare dienst te waarborgen alsmede belangrijke overwegingen van rechtszekerheid dat het Hof de gevolgen van de begroting aanwijst die als definitief moeten worden beschouwd.²⁶ De toepassing van artikel 264, tweede alinea, VWEU, is in de onderhavige zaak des te meer geboden omdat het begrotingsjaar 2017 al geheel is verstreken.

53. Bijgevolg is het gerechtvaardigd om de gevolgen van de handeling waarbij de voorzitter van het Parlement heeft geconstateerd dat de algemene begroting definitief was vastgesteld, te handhaven tot de inwerkingtreding, binnen een redelijke termijn, van een nieuwe handeling die daarvoor in de plaats moet komen.

VII. Kosten

54. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Volgens lid 3 van dat artikel dragen de partijen evenwel hun eigen kosten indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Daar het beroep van de Franse Republiek voor drie van de vier bestreden handelingen ongegrond is, moet deze bepaling worden toegepast.

55. Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering zal het Groothertogdom Luxemburg zijn eigen kosten dragen.

VIII. Conclusie

56. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging als volgt uitspraak te doen:

- „1) De handeling waarbij de voorzitter van het Europees Parlement heeft geconstateerd dat de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2017 definitief was vastgesteld, wordt nietig verklaard.
- 2) De gevolgen van de handeling waarbij de voorzitter van het Parlement heeft geconstateerd dat de algemene begroting definitief was vastgesteld, worden gehandhaafd tot de inwerkingtreding, binnen een redelijke termijn, van een nieuwe handeling die daarvoor in de plaats moet komen.
- 3) Het beroep wordt verworpen voor het overige.
- 4) Elk der partijen draagt haar eigen kosten.”

²⁵ Zie in die zin arrest van 3 juli 1986, Raad/Parlement (34/86, EU:C:1986:291, punt 46).

²⁶ Zie in die zin arrest van 3 juli 1986, Raad/Parlement (34/86, EU:C:1986:291, punt 48).