



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
MELCHIORJA WATHELETA,  
predstavljeni 5. junija 2018<sup>1</sup>

**Zadeva C-73/17**

**Francoska republika  
proti**

**Evropskemu parlamentu**

„Ničnostna tožba – Sedež institucij – Evropski parlament – Izvajanje proračunske pristojnosti – Redna plenarna zasedanja v Strasbourgu ali dodatna plenarna zasedanja v Bruslju – Predlog za ohranitev pravnih učinkov v primeru razglasitve ničnosti“

### I. Uvod

1. Francoska republika s tožbo, ki jo je vložila 9. februarja 2018, ob intervenciji Velikega vojvodstva Luksemburg Sodišču predlaga, naj razglasi ničnost štirih aktov Evropskega parlamenta v zvezi s sprejetjem splošnega proračuna Evropske unije za proračunsko leto 2017, in sicer:

- dnevnega reda zasedanja z dne 30. novembra 2016 v delu, v katerem so nanj uvrščene razprave o skupnem predlogu splošnega proračuna (dokument P8\_OJ(2016)11-30);
- dnevnega reda zasedanja z dne 1. decembra 2016 v delu, v katerem je nanj uvrščeno glasovanje, ki mu sledi obrazložitev glasovanja o skupnem predlogu splošnega proračuna (dokument P8\_OJ(2016)12-01);
- zakonodajne resolucije Evropskega parlamenta z dne 1. decembra 2016 o skupnem predlogu splošnega proračuna (dokument TS-0475/2016, P8\_TA-PROV(2016)0475 v začasni različici) in
- akta, s katerim je predsednik Evropskega parlamenta ugotovil, da je splošni proračun Unije za proračunsko leto 2017 dokončno sprejet (v nadaljevanju: skupaj: izpodbijani akti).

2. Po mnenju Francoske republike bi morali biti razprave o skupnem predlogu splošnega proračuna, glasovanje Parlamenta o tem predlogu in akt predsednika Parlamenta, s katerim je ugotovljeno sprejetje proračuna, izvedeni na rednem plenarnem zasedanju Parlamenta v Strasbourgu (Francija) in ne na dodatnem plenarnem zasedanju, ki je potekalo 30. novembra in 1. decembra 2016 v Bruslju.

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: francoščina.

3. S tem sporom se torej daljša seznam zadev v zvezi s sedežem Parlamenta.<sup>2</sup> Seveda se zavedam političnih razmislekov in okoljskih ali proračunskih preudarkov ali celo nacionalnega ponosa, ki obkrožajo delitev dejavnosti Parlamenta med Strasbourgom in Brusljem ter spremljajo mesečne selitve med tema mestoma. Vendar pa je – kot je generalni pravobranilec P. Mengozzi umestno poudaril v zadevi, v kateri je bila izrečena sodba z dne 13. decembra 2012, Francija/Parlament (C-237/11 in C-238/11, EU:C:2012:796) – „[č]eprav Sodišče ne more prezreti okoliščin odločnega izpodbijanja obveznosti Parlamenta, da zaseda v Strasbourg, [...] pomembno opozoriti, da mora [...] odločati o pravu“<sup>3</sup> in izključno o pravu.

## II. Pravni okvir

4. Vlade držav članic so 12. decembra 1992 na podlagi člena 216 Pogodbe EGS, člena 77 Pogodbe ESPJ in člena 189 Pogodbe ESAE v medsebojnem soglasju sprejele sklep o določitvi sedežev institucij ter nekaterih organov in oddelkov Evropskih skupnosti<sup>4</sup> (v nadaljevanju: sklep iz Edinburga).

5. Besedilo člena 1(a) sklepa iz Edinburga, ki je bilo najprej vključeno v Protokol št. 12, priložen pogodbam EU, ES, ESPJ in ESAE, je zdaj vključeno v Protokol št. 6, priložen pogodbama EU in DEU, in Protokol št. 3, priložen Pogodbi ESAE, o določitvi sedežev institucij ter nekaterih organov, uradov, agencij in služb Evropske unije (v nadaljevanju: skupaj: protokola o sedežih institucij).

6. V točki (a) edinega člena protokolov o sedežih institucij je določeno: „Evropski parlament ima sedež v Strasbourg, kjer poteka 12 mesečnih plenarnih zasedanj, vključno s proračunskim. Dodatna plenarna zasedanja potekajo v Bruslju. Odbori Evropskega parlamenta se sestajajo v Bruslju. Generalni sekretariat Evropskega parlamenta in njegove službe ostajajo v Luxembourg.“

## III. Dejansko stanje

7. Evropska komisija je 18. julija 2016 objavila predlog letnega proračuna za proračunsko leto 2017. Svet Evropske unije je 12. septembra 2016 Parlamentu predložil svoje stališče glede tega predloga. Parlament je po glasovanju v Odboru za proračun in razpravah na rednem plenarnem zasedanju, ki je potekalo od 24. do 27. oktobra 2016 v Strasbourg, 26. oktobra 2016 sprejel zakonodajno resolucijo, s katero je predstavil spremembe navedenega predloga. 27. oktobra 2016 se je med Parlamentom in Svetom začel spravni postopek za proračun, s katerim je bilo 17. novembra 2016 doseženo soglasje o skupnem predlogu, ki je bil istega dne poslan Parlamentu in Svetu.

8. Svet je skupni predlog odobril 28. novembra 2016. Parlament razprave in glasovanja o tem predlogu ni uvrstil na dnevni red rednega plenarnega zasedanja, ki je potekalo od 21. do 24. novembra 2016 v Strasbourg, ampak na dnevni red dodatnega plenarnega zasedanja, ki je potekalo 30. novembra in 1. decembra 2016 v Bruslju.

9. Parlament je z zakonodajno resolucijo z dne 1. decembra 2016 odobril skupni predlog. Istega dne je predsednik Parlamenta prav tako v Bruslju ugotovil, da je splošni proračun Unije za proračunsko leto 2017 dokončno sprejet. Zadnje redno plenarno zasedanje v letu 2016 je potekalo od 12. do 15. decembra 2016 v Strasbourg.

<sup>2</sup> Glej sodbe z dne 10. februarja 1983, Luksemburg/Parlament (230/81, EU:C:1983:32); z dne 28. novembra 1991, Luksemburg/Parlament (C-213/88 in C-39/89, EU:C:1991:449); z dne 1. oktobra 1997, Francija/Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450), in z dne 13. decembra 2012, Francija/Parlament (C-237/11 in C-238/11, EU:C:2012:796).

<sup>3</sup> Sklepni predlogi generalnega pravobranilca P. Mengozzija v združenih zadevah Francija/Parlament (C-237/11 in C-238/11, EU:C:2012:545, točka 44).

<sup>4</sup> UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 223.

#### IV. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

10. Francoska republika je 9. februarja 2017 vložila to tožbo. Sodišču predlaga, naj:

- izpodbijane akte razglasi za nične;
- ohrani učinke akta, s katerim je predsednik Evropskega parlamenta ugotovil, da je splošni proračun Unije za proračunsko leto 2017 dokončno sprejet, dokler ne bo ta proračun dokončno sprejet z aktom, ki je v skladu s Pogodbama, v razumnem roku od dneva izreka sodbe, in
- Parlamentu naloži plačilo stroškov.

11. Francoska republika v podporo tožbi navaja samo en tožbeni razlog, in sicer da so izpodbijani akti v nasprotju s protokoloma o sedežih institucij.

12. Parlament Sodišču predlaga, naj:

- tožbo razglasi za nedopustno v delu, v katerem se nanaša na dnevna reda in resolucijo, ki se izpodbijajo;
- tožbo zavrne in
- tožeči stranki naloži plačilo stroškov;
- podredno, ohrani učinke akta, s katerim je predsednik Parlamenta ugotovil, da je splošni proračun dokončno sprejet, dokler ne začne v razumnem roku veljati novi akt, s katerim bo prvi nadomeščen.

13. S sklepom predsednika Sodišča z dne 7. junija 2017 je bila Velikemu vojvodstvu Luksemburg dovoljena intervencija v podporo predlogom Francoske republike.

#### V. Analiza

##### A. Dopustnost

14. Parlament meni, da tožba ni dopustna v delu, v katerem se nanaša na dnevna reda zasedanj Parlamenta z dne 30. novembra 2016 in 1. decembra 2016 ter resolucijo z dne 1. decembra 2016 o skupnem predlogu splošnega proračuna. Dnevna reda naj bi bila povsem notranja organizacijska ukrepa Parlamenta brez pravnih učinkov za tretje osebe, resolucija pa naj bi bila samo pripravljalni akt za sprejetje akta, s katerim je predsednik Parlamenta ugotovil, da je splošni proračun Unije za proračunsko leto 2017 dokončno sprejet.

15. Sodišče je tovrstne argumente pogosto zavrnilo z obrazložitvijo, da je presoja pravnih učinkov zadevnih aktov neločljivo povezana s presojo njihove vsebine in torej z vsebinsko presojo tožb.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Glej sodbe z dne 10. februarja 1983, Luksemburg/Parlament (230/81, EU:C:1983:32, točka 30); z dne 22. septembra 1988, Francija/Parlament (358/85 in 51/86, EU:C:1988:431, točka 15); z dne 28. novembra 1991, Luksemburg/Parlament (C-213/88 in C-39/89, EU:C:1991:449, točka 16), in z dne 13. decembra 2012, Francija/Parlament (C-237/11 in C-238/11, EU:C:2012:796, točka 20).

16. Pri tem ugotavljam, da akti, obravnavani v zadevnih sodbah, niso bili dnevni redi ali resolucije, sprejeti v okviru proračunskega postopka. Zdi se mi, da se v zadnjenavedenem primeru težava poraja z drugačnega vidika. Izpodbijana dnevna reda sta namreč nujni formalnosti, da lahko Parlament razpravlja in glasuje o skupnem predlogu proračuna, pripravljenem v spravnem odboru, v skladu s postopki in v rokih, določenih v členu 314(6) in (7) PDEU. Z resolucijo z dne 1. decembra 2016 o skupnem predlogu splošnega proračuna pa je formalizirana odobritev, ki jo je Parlament dal po koncu teh razprav. Predvsem na tej podlagi lahko predsednik Parlamenta v skladu s členom 314(9) PDEU ugotovi, da je proračun dokončno sprejet. Zato se mi zdi, da je vsak od izpodbijanih aktov proračunske narave.

17. Sodišče pa je na podlagi člena 314(10) PDEU – ki določa, da vsaka institucija, vključena v sprejetje letnega proračuna Unije, „izvaja pristojnosti iz [člena 314 PDEU] ob upoštevanju določb Pogodb in aktov, sprejetih v skladu s Pogodbama“ – razsodilo, da proračunska narava akta ni ovira za to, da bi bila zoper njega vložena ničnostna tožba.<sup>6</sup> Namreč, „[če] aktov proračunskega organa ne bi bilo mogoče predložiti v nadzor Sodišču, bi lahko institucije, ki sestavljajo ta organ, posegle v pristojnosti držav članic ali drugih institucij ali prekoračile meje, ki so načrtane za njihove pristojnosti“.<sup>7</sup>

18. Menim torej, da je tožba, ki jo je vložila Francoska republika, dopustna ne samo v delu, v katerem se nanaša na akt, s katerim je predsednik Parlamenta ugotovil, da je splošni proračun Unije za proračunsko leto 2017 dokončno sprejet,<sup>8</sup> ampak tudi v delu, v katerem se nanaša na dnevna reda zasedanj Parlamenta z dne 30. novembra 2016 in 1. decembra 2016 ter zakonodajno resolucijo Parlamenta z dne 1. decembra 2016 o skupnem predlogu splošnega proračuna.

## ***B. Vsebinska presoja***

### *1. Načelo organizacije proračunskih zasedanj v Strasbourgju*

19. V skladu s točko (a) edinega člena protokolov o sedežih institucij ima „Evropski parlament [...] sedež v Strasbourgju, kjer poteka 12 mesečnih plenarnih zasedanj, vključno s proračunskim“.

20. Francoska vlada meni, da tega sklicevanja na „proračunsko zasedanje“ ni mogoče razlagati tako, da se nanaša prav na zasedanje, na katerem Parlament preuči in običajno spremeni prvotni predlog proračuna, kot ga je spremenil Svet, v skladu s členom 314(4) PDEU. Ob predpostavki, da se ta pojem nanaša na neko določeno zasedanje, naj ne bilo na podlagi ničesar mogoče sklepati, da se nanaša prav na to zasedanje in ne na zasedanje, na katerem se razpravlja in glasuje o skupnem predlogu, ki ga je sprejel spraven odbor.

21. Parlament na podlagi dobesečne in zgodovinske razlage protokolov o sedežih institucij, obravnavanih v njunih različnih jezikovnih različicah in z vidika sodne prakse Sodišča, nasprotno trdi, da je treba izraz „proračunsko zasedanje“ razumeti tako, da se nanaša na zasedanje, na katerem Parlament izvaja pristojnosti, ki so mu bile prvotno podeljene s členom 203 Pogodbe EGS, da predlaga spremembe prvotnega predloga proračuna, kot ga je spremenil Svet.

22. Iz uporabe izraza „proračunsko zasedanje“ v ednini naj bi namreč izhajalo, da se ta izraz nanaša na eno določeno zasedanje. Države članice naj bi s sklepom iz Edinburga zgolj želele potrditi predhodno prakso Parlamenta, pri kateri je bilo proti koncu oktobra ali v začetku novembra organizirano plenarno zasedanje v Strasbourgju, imenovano „drugo oktobrsko zasedanje“, ki je bilo dodano rednim

<sup>6</sup> Glej sodbo z dne 3. julija 1986, Svet/Parlament (34/86, EU:C:1986:291, točka 13).

<sup>7</sup> Sodba z dne 3. julija 1986, Svet/Parlament (34/86, EU:C:1986:291, točka 12).

<sup>8</sup> Nihče ne izpodbija, da je akt, s katerim je predsednik Parlamenta ugotovil, da je splošni proračun Unije za proračunsko leto 2017 dokončno sprejet, izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU. V zvezi s tem glej sodbo z dne 17. septembra 2013, Svet/Parlament (C-77/11, EU:C:2013:559, točka 60).

mesečnim plenarnim zasedanjem in se je v bistvu uporabljalo za prvo obravnavo letnega proračuna. Nasprotno pa naj ne bi nič v protokolih o sedežih institucij Parlamenta obvezovalo, da izvede tudi poznejše razprave in glasovanje o skupnem predlogu, ki ga je sprejel spravni odbor na rednem plenarnem zasedanju v Strasbourg.

23. Tej razlagi ni mogoče pritrditi.

24. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je.<sup>9</sup>

25. Namreč, če „je besedilo neke določbe na podlagi tradicionalnih razlagalnih načel vedno izhodiščna točka in hkrati meja vsake razlage“,<sup>10</sup> je teleološka razlaga fakultativna, le če je zadevno besedilo popolnoma jasno in enoznačno.<sup>11</sup> V obravnavani zadevi pa je treba ugotoviti, da besedilo točke (a) edinega člena protokolov o sedežih institucij samo po sebi ne omogoča določitve področja uporabe izraza „proračunsko zasedanje“.

26. Uporaba ednine namesto množine kaže na samo eno plenarno zasedanje. Vendar ta ozka razlaga ni v skladu s postopkom sprejemanja proračuna, kot je organiziran v členu 314 PDEU. Namreč, če Svet ne odobri sprememb, ki jih je Parlament sprejel po koncu svoje preučitve predloga proračuna, je s členom 314(6) PDEU določena nova parlamentarna razprava o soglasju o skupnem predlogu, doseženem v okviru spravnega odbora.

27. Res je sicer, da je bil spravni odbor v postopek sprejemanja letnega proračuna Unije vključen z Lizbonsko pogodbo. Vendar pa možnost drugega parlamentarnega zasedanja, namenjenega sprejetju proračuna, ni novost. Možnost druge obravnave letnega proračuna je obstajala že na podlagi člena 203 Pogodbe EGS,<sup>12</sup> torej mnogo pred sprejetjem sklepa iz Edinburga in njegovo vključitvijo v protokola o sedežih institucij.

28. Zato ob neobstoju natančnejše opredelitve ni mogoče dati prednosti enemu zasedanju pred drugim. Če bi države članice želele omejiti obveznost organiziranja razprav v zvezi s predlogom proračuna Unije v Strasbourg na eno od dveh parlamentarnih faz, bi to morale natančno opredeliti.

29. Nasprotno pa je mogoče upravičeno domnevati – ker je navedeno samo, da mora „proračunsko zasedanje“ potekati v Strasbourg – da so vlade držav članic „želele določiti, da mora Parlament svoje pristojnosti v zvezi s proračunom izvajati na plenarni seji v skladu s členom 203 Pogodbe ES, opravljeni na enem od rednih plenarnih zasedanj, ki potekajo na sedežu te institucije“.<sup>13</sup> Ne gre torej za eno od posebnih faz sprejemanja proračuna, ampak za izvajanje pristojnosti v celoti.

30. Sodišče je poleg tega v sodbi z dne 1. oktobra 1997, Francija/Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450), sklep iz Edinburga razlagalo „tako, da sedež Parlamenta določa kot kraj, kjer mora v rednem ritmu potekati dvanajst rednih plenarnih zasedanj navedene institucije, vključno z zasedanji, na katerih mora Parlament izvajati proračunske pristojnosti“.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Glej med drugim sodbe z dne 16. julija 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, točka 35); z dne 25. januarja 2017, Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39, točka 30), in z dne 15. marca 2017, Flibtravel International in Leonard Travel International (C-253/16, EU:C:2017:211, točka 18).

<sup>10</sup> Sklepni predlogi generalne pravobranilke V. Trstenjak v zadevi Agrana Zucker (C-33/08, EU:C:2009:99, točka 37).

<sup>11</sup> Glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Légerja v zadevi Schulte (C-350/03, EU:C:2004:568, točka 88).

<sup>12</sup> Glej člen 4 Pogodbe, ki spreminja nekatere proračunske določbe pogodb o ustanovitvi Evropskih skupnosti ter Pogodbe o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti, podpisane 22. aprila 1970 v Luxembourg (UL 1971, L 2, str. 1), in člen 12 Pogodbe, ki spreminja nekatere finančne določbe pogodb o ustanovitvi Evropskih skupnosti ter Pogodbe o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti, podpisane 22. julija 1975 v Bruslju (UL 1977, L 359, str. 1).

<sup>13</sup> Sodba z dne 1. oktobra 1997, Francija/Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450, točka 28); moj poudarek.

<sup>14</sup> Točka 29 navedene sodbe. Glej tudi sodbo z dne 13. decembra 2012, Francija/Parlament (C-237/11 in C-238/11, EU:C:2012:796, točka 40).



31. To razlago utemeljuje pomen sprejetja letnega proračuna Unije z demokratičnega vidika. Kot je namreč Sodišče že poudarilo, je „[i]zvajanje proračunske pristojnosti Parlamenta na plenarni seji [...] temelj demokracije v Evropski uniji in ga je zato treba opraviti z vso pozornostjo, natančnostjo in predanostjo, ki [jih] taka odgovornost zahteva. Izvajanje te pristojnosti med drugim zahteva javno razpravo na plenarni seji, ki državljanom Unije omogoča, da se seznanijo z različnimi izraženimi političnimi nazori in da si torej ustvarijo politično mnenje o delovanju Unije“.<sup>15</sup>

32. Ker je bil s protokoloma o sedežih institucij povzet sklep iz Edinburga, ni razloga, da bi se bilo treba oddaljiti od te razlage. Ta razlaga je še toliko bolj utemeljena, ker novi pravni postopek, uveden s členom 314(5) PDEU, ni javen in ker v njem sodeluje samo 28 članov Parlamenta. Z razpravo Parlamenta, ki poteka na plenarnem zasedanju in je javna, o skupnem predlogu, ki ga je sprejel pravni odbor, se krepi vloga Parlamenta in ima zato velik pomen za demokratično legitimnost Unije.

## 2. Izjema, povezana z dobrim delovanjem institucije

33. Vendar pa protokola o sedežih institucij temeljita na vzajemnem spoštovanju pristojnosti držav članic in Parlamenta.<sup>16</sup> To pomeni, da točke (a) edinega člena teh protokolov ni mogoče uporabiti, ne da bi se upoštevale dolžnosti lojalnega sodelovanja, ki veljajo za države članice in institucije Unije. Natančneje, čeprav mora Parlament pri ureditvi svoje notranje organizacije upoštevati protokola o sedežih institucij, to ne sme ovirati dobrega delovanja te institucije<sup>17</sup> niti, *a fortiori*, dobrega delovanja Unije.

34. Na podlagi teh preudarkov je Sodišče razsodilo, da začasne odločitve vlad držav članic v zvezi s sedeži institucij ne preprečujejo, da se lahko Parlament pri izvajanju svoje pristojnosti za ureditev svoje notranje organizacije odloči, da bo plenarno zasedanje potekalo zunaj Strasbourga, če ta odločitev, po eni strani, ostane izjema in je, po drugi strani, utemeljena z objektivnimi razlogi, povezanimi z dobrim delovanjem Parlamenta.<sup>18</sup> V zadevi, v kateri je Sodišče takrat odločalo, so se razlogi, ki jih je navedel Parlament, nanašali na potrebo, da je mogoče v kratkem času organizirati kratka zasedanja, zlasti v okviru proračunskega postopka, kar je Sodišče sprejelo.<sup>19</sup>

35. Čeprav je bila sodba z dne 22. septembra 1988, Francija/Parlament (358/85 in 51/86, EU:C:1988:431), izdana pred sprejetjem sklepa iz Edinburga, se mi zdi, da načelo in uporabljena metodologija še naprej ostajata upoštevna. Po eni strani sklep iz Edinburga temelji na Sklepu z dne 8. aprila 1965, podpisanem ob podpisu Pogodbe o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti, ki je bil izrecno naveden in potrjen z uvodno izjavo protokolov o sedežih institucij. Po drugi strani je možnost izvedbe dodatnih plenarnih zasedanj v Bruslju izrecno določena v točki (a) edinega člena protokolov o sedežih institucij.

36. V tem okviru se mi ne zdi, da bi bila z možnostjo izvedbe drugega parlamentarnega zasedanja v zvezi s proračunom na dodatnem plenarnem zasedanju v Bruslju kršena protokola o sedežih institucij, če tako ravnanje pomeni izjemo in je utemeljeno z željo po zagotovitvi sprejetja proračuna v skladu s postopkom in v rokih, določenih v členu 314 PDEU.

15 Sodba z dne 13. decembra 2012, Francija/Parlament (C-237/11 in C-238/11, EU:C:2012:796, točka 68).

16 Sodba z dne 13. decembra 2012, Francija/Parlament (C-237/11 in C-238/11, EU:C:2012:796, točka 60).

17 Glej v zvezi s tem sodbe z dne 10. februarja 1983, Luksemburg/Parlament (230/81, EU:C:1983:32, točki 37 in 38); z dne 22. septembra 1988, Francija/Parlament (358/85 in 51/86, EU:C:1988:431, točki 34 in 35); z dne 1. oktobra 1997, Francija/Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450, točki 31 in 32), in z dne 13. decembra 2012, Francija/Parlament (C-237/11 in C-238/11, EU:C:2012:796, točki 41 in 42).

18 Glej v tem smislu sodbo z dne 22. septembra 1988, Francija/Parlament (358/85 in 51/86, EU:C:1988:431, točka 36).

19 Glej sodbo z dne 22. septembra 1988, Francija/Parlament (358/85 in 51/86, EU:C:1988:431, točka 39).

37. V demokratični Uniji mora interes za delovanje Unije – in torej za državljane! – s tem, da je na voljo dejanski letni proračun, namesto da se uporabi sistem „začasnih dvanajstin“, določen v členu 315 PDEU, nujno prevladati nad pretirano strogim upoštevanjem sedeža Parlamenta, če dodatno plenarno zasedanje Parlamenta v Bruslju zagotavlja enaka demokratična jamstva v smislu resnosti in javnosti razprav kot redno plenarno zasedanje v Strasbourgju.

38. Kot je poudarjeno v členu 13 PEU, je namen institucionalnega okvira, ki ga ima Unija, „uveljavljati njene vrednote, uresničevati njene cilje, služiti njenim interesom, interesom njenih državljanov in interesom držav članic ter zagotoviti doslednost, učinkovitost in kontinuiteto njenih politik in ukrepov“. Države članice zato v skladu s členom 4(3), tretji pododstavek, PEU „podpirajo Unijo pri izpolnjevanju njenih nalog in se vzdržijo vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili uresničevanje ciljev Unije“. Institucije so torej instrumenti v službi Unije, njenih državljanov in držav članic, in ne ovire za njeno delovanje.

### 3. Uporaba v obravnavani zadevi

39. Za upoštevanje protokolov o sedežih institucij mora torej organizacija razprave in glasovanja o skupnem predlogu na dodatnem plenarnem zasedanju Parlamenta v Bruslju pomeniti izjemo in biti utemeljena z željo po zagotovitvi sprejetja proračuna v skladu s postopkom in v rokih, določenih v členu 314 PDEU.

40. Kar zadeva prvi pogoj, se mi dejstvo, da tako ravnanje pomeni izjemo, ne zdi sporno. Od sklepa iz Edinburga je Parlament o letnem proračunu Unije na dodatnem plenarnem zasedanju v Bruslju glasoval (oziroma je predsednik Parlamenta ugotovil njegovo sprejetje) le šestkrat.<sup>20</sup>

41. Drugi pogoj pa je treba presojati glede na člen 314(6) PDEU, v skladu s katerim morata Evropski parlament in Svet sprejeti skupni predlog proračuna v štirinajstih dneh od datuma soglasja, doseženega v spravnem odboru.

42. Ker je bil v obravnavani zadevi skupni predlog proračuna sprejet 17. novembra 2016, ga ni bilo mogoče preučiti na rednem plenarnem zasedanju Parlamenta, predvidenem od 12. do 15. decembra 2016 v Strasbourgju. Redno plenarno zasedanje, ki je potekalo v Strasbourgju od 21. do 24. novembra 2016, je torej ostalo edino, na katerem bi lahko Parlament teoretično razpravljal in glasoval o skupnem predlogu proračuna za proračunsko leto 2017.

43. Vendar Parlament trdi, da je treba to, kar je šele zgolj politično soglasje – preden se skupni predlog predloži v odobritev Svetu in Parlamentu – „prenesti“ v proračunska in pravna besedila. Prav tako je treba ta nujno prevesti v 24 uradnih jezikov Unije. Komisija pa naj bi službe Sveta in Parlamenta o razpoložljivosti uporabnih dokumentov obvestila šele z elektronskim sporočilom z dne 24. novembra 2016 ob 16.42, torej manj kot eno uro pred koncem rednega zasedanja Parlamenta.<sup>21</sup>

44. Ta okoliščina se mi zdi objektivni razlog za utemeljitev odstopanja od načela, na podlagi katerega mora Parlament o letnem proračunu Unije razpravljati in glasovati na rednem plenarnem zasedanju v Strasbourgju.

20 Iz odgovora Parlamenta na tožbo je razvidno, da gre za sprejetje proračuna za proračunska leta 1996, 1997, 2007, 2012, 2017 in 2018. Poleg tega ugotavljam, da je Francoska republika ničnostno tožbo vložila le zoper akte, ki jih je Parlament sprejel v Bruslju na proračunskih zasedanjih v letih 2016 in 2017 (in sicer ta postopek in postopek z opravilno številko C-92/18, ki še ni bil končan).

21 V elektronskem sporočilu, ki se nanaša na angleško različico upoštevanih dokumentov, je pojasnjeno, da je Urad za publikacije Evropske unije različice teh dokumentov, prevedenih v vse druge uradne jezike, poslal neposredno sekretariatom odbora za proračun Sveta in odbora „BUDG“ Parlamenta.

45. Namreč, če povzamem besede francoske vlade iz njenih pisnih stališč, razprave in glasovanje o skupnem predlogu, ki izhaja iz pravnega postopka, tako kot preučitev stališča Sveta o predlogu proračuna pomenijo temelj demokracije v Uniji.<sup>22</sup> Francoska vlada, ki se sklicuje na sodbo z dne 13. decembra 2012, Francija/Parlament (C-237/11 in C-238/11, EU:C:2012:7), upravičeno meni, da je treba eno in drugo izvesti z vso pozornostjo, natančnostjo in predanostjo, ki jih taka odgovornost zahteva.

46. V teh okoliščinah ni mogoče zatrjevati, da „razprave in glasovanje o skupnem predlogu danes pomenijo novo temeljno fazo proračunskega postopka in [da] zato ni mogoče šteti, da je ta faza manj pomembna kot faza, v kateri se institucije prvič izrečejo o predlogu [...] proračuna [Unije]“,<sup>23</sup> ter sočasno trditi, da razpoložljivost skupnega predloga v vseh uradnih jezikih Unije v pravih proračunskih in pravnih besedilih ne pomeni temeljnega pogoja za to, da lahko Parlament svoje proračunske pristojnosti izvaja z vso pozornostjo, natančnostjo in predanostjo, ki jih taka odgovornost zahteva.

47. V teh okoliščinah je očitno, da je bilo mogoče splošni proračun za proračunsko leto 2017 sprejeti v rokih iz člena 314(6) PDEU, ne da bi to oviralo dobro delovanje Parlamenta, edino z uvrstitvijo zadeve na dnevni red dodatnih plenarnih zasedanj, ki sta bili ob sprejetju razporeda plenarnih zasedanj za leto 2016, in sicer 20. maja 2015, predvideni 30. novembra in 1. decembra 2016 v Bruslju.

48. Kar zadeva akt, ki ga sprejme predsednik Parlamenta kot organ te institucije in s katerim proračun Unije postane zavezujoč, ni mogoče izpodbijati, da je ta akt sestavni del proračunskega postopka,<sup>24</sup> čeprav je samo v členu 91 Poslovnika Evropskega parlamenta in ne v Pogodbi določeno, da predsednik, kadar meni, da je bil proračun sprejet v skladu z določbami člena 314 PDEU, „na plenarnem zasedanju razglasi, da je proračun dokončno sprejet“.

49. Člen 314(9) PDEU glede na navedeno ne določa nobene formalnosti za to ugotovitev, vendar pa tudi ne določa roka, v katerem mora predsednik Parlamenta to storiti. Zato ni mogoče upravičeno trditi, da tega „akta“ ni bilo mogoče sprejeti na zadnjem rednem plenarnem zasedanju, ki je potekalo od 12. do 15. decembra 2016 v Strasbourgu.

50. Iz zgornjih preudarkov izhaja, da je treba akt, s katerim je predsednik Parlamenta ugotovil, da je splošni proračun Unije za proračunsko leto 2017 dokončno sprejet, razglasiti za nič.

## **VI. Ohranitev časovnih učinkov akta, s katerim je predsednik Parlamenta ugotovil, da je splošni proračun Unije za proračunsko leto 2017 dokončno sprejet**

51. Če bi Sodišče razglasilo ničnost akta, s katerim je predsednik Parlamenta ugotovil, da je splošni proračun Unije za proračunsko leto 2017 dokončno sprejet, francoska vlada Sodišču predlaga, naj ohrani učinke tega akta, dokler ne bo navedeni proračun dokončno sprejet z aktom, ki je v skladu s Pogodbama.

<sup>22</sup> Glej točko 53 replike Francoske republike.

<sup>23</sup> Glej točko 52 replike Francoske republike.

<sup>24</sup> Sodišče je v zadevi, v kateri je bila izrečena sodba z dne 3. julija 1986, Svet/Parlament (34/86, EU:C:1986:291, točki 7 in 8), izrecno zavrnilo trditve Parlamenta, da se predsednik Parlamenta vključuje šele *po* koncu proračunskega postopka.



52. Z razglasitvijo ničnosti akta predsednika Parlamenta proračun za leto 2017 postane neveljaven.<sup>25</sup> Če pa se je ob ugotovitvi neveljavnosti proračuna Unije velik del zadevnega proračunskega leta že iztekel, potreba po zagotovitvi kontinuitete evropske javne službe in pomembni razlogi pravne varnosti upravičujejo, da Sodišče določi učinke proračuna, ki jih je treba šteti za dokončne.<sup>26</sup> Uporaba člena 264, drugi odstavek, PDEU je v tej zadevi še toliko bolj upoštevana, ker se je proračunsko leto 2017 že v celoti izteklo.

53. V teh okoliščinah je upravičeno ohraniti učinke akta, s katerim je predsednik Parlamenta ugotovil, da je splošni proračun dokončno sprejet, dokler ne začne v razumnem roku veljati novi akt, ki bo veljavno sprejet in s katerim bo prvi nadomeščen.

## VII. Stroški

54. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Vendar v skladu z odstavkom 3 navedenega člena vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka uspe samo deloma. Ker tožba Francoske republike ni utemeljena v zvezi s tremi od štirih izpodbijanih aktov, je treba uporabiti to določbo.

55. V skladu s členom 140(1) Poslovnika Sodišča Veliko vojvodstvo Luksemburg nosi svoje stroške.

## VIII. Predlog

56. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj razsodi:

1. Akt, s katerim je predsednik Evropskega parlamenta ugotovil, da je splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2017 dokončno sprejet, se razglasi za ničn.
2. Učinki akta, s katerim je predsednik Parlamenta ugotovil, da je splošni proračun dokončno sprejet, se ohranijo, dokler ne začne v razumnem roku veljati novi akt, ki bo veljavno sprejet in s katerim bo prvi nadomeščen.
3. Tožba se v preostalem zavrne.
4. Vsaka stranka nosi svoje stroške.

<sup>25</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 3. julija 1986, Svet/Parlament (34/86, EU:C:1986:291, točka 46).

<sup>26</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 3. julija 1986, Svet/Parlament (34/86, EU:C:1986:291, točka 48).