



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 2. oktobra 2018*

„Ničnostna tožba – Pravo institucij – Protokol o določitvi sedežev institucij ter nekaterih organov, uradov, agencij in služb Evropske unije – Evropski parlament – Pojem ‚parlamentarno zasedanje‘, ki poteka v Strasbourgu (Francija) – Člen 314 PDEU – Izvajanje proračunske pristojnosti na dodatnem plenarnem zasedanju v Bruslju (Belgija)“

V zadevi C-73/17,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 9. februarja 2017,

Francoska republika, ki jo zastopajo F. Alabrune, D. Colas in B. Fodda in E. de Moustier, agenti,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Velikega vojvodstva Luksemburg, ki ga zastopata D. Holderer in C. Schiltz, agenta,

intervenient,

proti

Evropskemu parlamentu, ki ga zastopata R. Crowe in U. Rösslein, agenta,

tožena stranka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, M. Ilešič, T. von Danwitz (poročevalec) in A. Rosas, predsedniki senatov, E. Juhász, D. Šváby, sodnika, A. Prechal, sodnica, F. Biltgen, sodnik, K. Jürimäe, sodnica, C. Lycourgos in M. Vilaras, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodna tajnica: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 2. maja 2018,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 5. junija 2018

izreka naslednjo

* Jezik postopka: francoščina.

Sodbo

- 1 Francoska republika s tožbo predlaga razglasitev ničnost štirih aktov Evropskega parlamenta v zvezi s sprejetjem letnega proračuna Evropske unije za proračunsko leto 2017 (v nadaljevanju skupaj: izpodbijani akti), in sicer:
 - dnevnega reda plenarne seje Parlamenta z dne 30. novembra 2016 (dokument P8_OJ(2016)11-30), in sicer v delu, v katerem so nanj uvrščene razprave o skupnem besedilu letnega proračuna Unije za proračunsko leto 2017;
 - dnevnega reda plenarne seje Parlamenta z dne 1. decembra 2016 (dokument P8_OJ(2016)12-01), in sicer v delu, v katerem je nanj uvrščeno glasovanje, ki mu sledi obrazložitev glasovanja o tem skupnem besedilu;
 - zakonodajne resolucije Parlamenta z dne 1. decembra 2016 (dokument T8-0475/2016, P8_TA-PROV(2016)0475) o navedenem skupnem besedilu in
 - akta z dne 1. decembra 2016, s katerim je predsednik Parlamenta ugotovil, da je letni proračun Unije za proračunsko leto 2017 dokončno sprejet.

Pravni okvir

- 2 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 223; v nadaljevanju: sklep iz Edinburga).
- 3 Na medvladni konferenci, na kateri je bila sprejeta Amsterdamska pogodba, je bilo odločeno, da se besedilo sklepa iz Edinburga vključi v protokol, priložen k PEU, PES ter k pogodbama ESPJ in ESAE.
- 4 Zdaj je v edinem členu, točka (a), Protokola o določitvi sedežev institucij ter nekaterih organov, uradov, agencij in služb Evropske unije, priloženega k PEU, PDEU in ESAE (v nadaljevanju: Protokol o sedežih institucij), identično kot v besedilu členu 1(a) sklepa iz Edinburga določeno:

„Evropski parlament ima sedež v Strasbourgu, 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.“

- 5 Člen 314 PDEU med drugim določa:

„Evropski parlament in Svet po posebnem zakonodajnem postopku določita letni proračun Unije v skladu z naslednjimi določbami.

[...]

3. Svet sprejme stališče o predlogu proračuna in ga predloži Evropskemu parlamentu najpozneje do 1. oktobra v letu, ki je pred letom njegovega izvrševanja. [...]

4. Če Evropski parlament v dvainštiridesetih dneh po tem, ko je bil predlog poslan:

[...]

(c) sprejme spremembe z večino svojih članov, se spremenjeni predlog pošlje Svetu in Komisiji. Predsednik Evropskega parlamenta v dogovoru s predsednikom Sveta nemudoma skliče sestanek spravnega odbora. [...]

5. Spravni odbor, ki ga sestavljajo člani Sveta ali njihovi predstavniki in enako število članov, ki predstavljajo Evropski parlament, ima nalogo, da na podlagi stališč Evropskega parlamenta in Sveta v enaindvajsetih dneh po sklicu s kvalificirano večino članov Sveta ali njihovih predstavnikov in z večino članov, predstavnikov Evropskega parlamenta, doseže soglasje o skupnem besedilu.

[...]

6. Čeprav spravni odbor v enaindvajsetih dneh iz odstavka 5 doseže soglasje o skupnem besedilu, lahko Evropski parlament in Svet v štirinajstih dneh od datuma tega soglasja potrdita skupno besedilo.

7. Če v roku štirinajstih dni iz odstavka 6:

(a) Evropski parlament in Svet potrdita skupno besedilo ali ne sprejmeta nikakršne odločitve ali če ena od teh institucij potrdi skupno besedilo, medtem ko druga ne sprejme nikakršne odločitve, se šteje, da je proračun dokončno sprejet v skladu s skupnim besedilom, ali

(b) Evropski parlament, ki odloča z večino svojih članov, in Svet oba zavrneta skupno besedilo ali če ena od teh institucij zavrne skupno besedilo, medtem ko druga ne sprejme nikakršne odločitve, Komisija predloži nov predlog proračuna, ali

[...]

(d) Evropski parlament potrdi skupno besedilo, medtem ko ga Svet zavrne, lahko Evropski parlament, ki odloča z večino svojih članov in tremi petinami oddanih glasov, v roku štirinajstih dni od datuma zavrnitve v Svetu sklene, da potrdi vse ali nekatere spremembe iz odstavka 4(c). Če katera od sprememb Evropskega parlamenta ni potrjena, se o proračunski postavki, ki je predmet spremembe, ohrani stališče, sprejeto v spravnem odboru. Šteje se, da je proračun dokončno sprejet na tej podlagi.

[...]

9. Predsednik Evropskega parlamenta po končanem postopku iz tega člena razglasi, da je proračun dokončno sprejet.

10. Vsaka institucija izvaja pristojnosti iz tega člena ob upoštevanju določb Pogodb in aktov, sprejetih v skladu s Pogodbama, zlasti tistih, ki se nanašajo na lastna sredstva Unije ter uravnoteženost med prihodki in odhodki.“

6 Poslovnik Parlamenta, v različici, ki se uporablja v sporu (v nadaljevanju: Poslovnik), v členu 156, naslovljenem „Roki“, določa:

„Razen v nujnih primerih iz členov 135 in 154 se o besedilu lahko razpravlja in glasuje le, če je bilo razdeljeno vsaj štiriindvajset ur vnaprej.“

7 V skladu s členom 158(1) Poslovnika se „[v]si dokumenti Parlamenta [...] pripravijo v uradnih jezikih“.

Dejansko stanje

- 8 Parlament je 20. maja 2015 sprejel razpored svojih plenarnih zasedanj za leto 2016, kjer je med drugim določil redna plenarna zasedanja v Strasbourgu (Francija) od 24. do 27. oktobra, od 21. do 24. novembra in od 12. do 15. decembra 2016 ter dodatno plenarno zasedanje 30. novembra in 1. decembra 2016 v Bruslju (Belgija).
- 9 Komisija je 18. julija 2016 objavila predlog letnega proračuna Unije za proračunsko leto 2017. Svet Evropske unije je 14. 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 Strasbourgu, 26. oktobra 2016 sprejel zakonodajno resolucijo, s katero je predstavil spremembe navedenega predloga. Med Parlamentom in Svetom se je 27. oktobra 2016 začel spraven postopek za proračun. V tem postopku je bilo 17. novembra 2016 doseženo soglasje o skupnem besedilu letnega proračuna Unije za proračunsko leto 2017, ki je bilo istega dne poslano Parlamentu in Svetu. Besedilo tega soglasja je bilo tehnično pregledano znotraj služb Komisije, da bi bilo preneseno v proračunsko in pravno besedilo. Tako pregledano skupno besedilo proračuna je bilo poslano Parlamentu 24. novembra 2016 popoldne.
- 10 Svet je 28. novembra 2016 potrdil skupno besedilo letnega proračuna Unije za proračunsko leto 2017. 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 Strasbourgu, ampak na dnevni red dodatnega plenarnega zasedanja, ki je potekalo 30. novembra in 1. decembra 2016 v Bruslju. Parlament je z zakonodajno resolucijo z dne 1. decembra 2016 potrdil skupni predlog. Istega dne je predsednik Parlamenta na plenarni seji ugotovil, da je letni proračun Unije za proračunsko leto 2017 dokončno sprejet.

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

- 11 Francoska republika Sodišču predlaga, naj:
 - izpodbijane akte razglasi za nične;
 - ohrani učinke akta, s katerim je predsednik Parlamenta ugotovil, da je letni proračun Unije za proračunsko leto 2017 dokončno sprejet, dokler ne bo v razumnem roku od dneva izreka sodbe ta proračun dokončno sprejet z aktom, ki je v skladu s Pogodbama, in
 - Parlamentu naloži plačilo stroškov.
- 12 Parlament Sodišču predlaga, naj:
 - za nedopustni razglasi tožbo v delu, v katerem se nanaša na dnevna reda plenarnih sej Parlamenta z dne 30. novembra in 1. decembra 2016, in zakonodajno resolucijo Parlamenta z dne 1. decembra 2016;
 - tožbo zavrne;
 - Francoski republiki naloži plačilo stroškov ter
 - podredno, ohrani učinke akta, s katerim je predsednik Parlamenta ugotovil, da je letni proračun za proračunsko leto 2017 dokončno sprejet, dokler ne začne v razumnem roku veljati novi akt, s katerim bo prvi nadomeščen.

- 13 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 7. junija 2017 Velikemu vojvodstvu Luksemburg dovolil intervencijo v podporo predlogom Francoske republike.

Tožba

Dopustnost

- 14 Parlament trdi, da tožba ni dopustna v delu, v katerem se nanaša na dnevna reda plenarnih sej Parlamenta z dne 30. novembra in 1. decembra 2016 ter na zakonodajno resolucijo Parlamenta z dne 1. decembra 2016. Ta dnevna reda naj bi bila povsem notranja organizacijska ukrepa brez pravnih učinkov za tretje osebe. Zakonodajna resolucija pa naj bi bila samo pripravljalni akt za sprejetje akta, s katerim je predsednik Parlamenta ugotovil, da je letni proračun Unije za proračunsko leto 2017 dokončno sprejet.
- 15 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Parlament – s tem da je razpravo in glasovanje o skupnem besedilu letnega proračuna Unije za proračunsko leto 2017 uvrstil na dnevni red plenarnih sej z dne 30. novembra in 1. decembra 2016 – sprejel odločitev, da bo svoje proračunske pristojnosti na podlagi člena 314(6) PDEU izvajal na dodatnem plenarnem zasedanju v Bruslju. Vendar je vprašanje – ali se ta dnevna reda nanašata izključno na notranjo organizacijo Parlamenta ali pa imata pravne učinke na tretje osebe, ki izhajajo iz dejstva, da ta institucija izvaja svoje pristojnosti – neločljivo povezano s presojo njune vsebine in torej z vsebinsko presojo tožb, tako da tega vprašanja ni mogoče presojati v okviru dopustnosti tožbe (glej v tem smislu sodbe z dne 10. februarja 1983, Luksemburg/Parlament, 230/81, EU:C:1983:32, točka 30; 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 Glede zakonodajne resolucije Parlamenta z dne 1. decembra 2016 je treba opozoriti, da je Sodišče že presodilo, da je sklep Parlamenta o predlogu letnega proračuna v drugi obravnavi na podlagi člena 203(6) Pogodbe EGS lahko predmet ničnostne tožbe. Iz besedila odstavka 10 tega člena (postal člen 203(10) PES, ki je kasneje člen postal člen 272(10) ES in še kasneje člen 314(10) PDEU) namreč izhaja, da vsaka institucija proračunske pristojnosti izvaja ob upoštevanju določb Pogodbe. Če različnih aktov, ki jih na podlagi navedenega člena sprejme proračunski organ, 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 začrtane za njihove pristojnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 3. julija 1986, Svet/Parlament, 34/86, EU:C:1986:291, točka 12). Ti preudarki veljajo *mutatis mutandis* za zakonodajno resolucijo Parlamenta z dne 1. decembra 2016, s katero je bilo v drugi obravnavi na podlagi člena 314(6) PDEU potrjeno skupno besedilo letnega proračuna Unije za proračunsko leto 2017.
- 17 Tožba je zato dopustna.

Utemeljenost

Trditve strank

- 18 Francoska republika, ki jo podpira Veliko vojvodstvo Luksemburg, uveljavlja en tožbeni razlog, s katerim zatrjuje, da je bil z izpodbijanimi akti kršen Protokol o sedežih institucij. V skladu z edinim členom, točka (a), tega protokola naj bi moral Parlament proračunsko pristojnost, ki mu je dodeljena s členom 314 PDEU, v celoti izvajati na rednih plenarnih zasedanjih, ki potekajo v Strasbourg. V obravnavani zadevi naj bi ta institucija kršila navedeno pravilo, in sicer s tem, ko je razpravo in glasovanje o skupnem besedilu letnega proračuna Unije za proračunsko leto 2017 iz naslova

odstavka 6 tega člena uvrstila na dnevni red dodatnega plenarnega zasedanja, ki je potekalo 30. novembra in 1. decembra 2016 v Bruslju, in s tem, ko je – z aktom predsednika Parlamenta, sprejetega na podlagi navedenega člena 314(9) – v istem obdobju dodatnega plenarnega zasedanja ugotovila, da je ta letni proračun dokončno sprejet.

- 19 Pravilo iz edinega člena, točka (a), navedenega protokola naj bi namreč ne določalo nobene izjeme. Čeprav Francoska republika ni nasprotovala temu, da se nekateri akti v zvezi z izvrševanjem proračuna sprejmejo na dodatnih plenarnih zasedanjih – zlasti zaradi upoštevanja nekaterih nepredvidenih dogodkov – pa naj bi se te prakse ne smelo dopuščati glede proračunskega postopka, ki ga ureja člen 314 PDEU, kar vodi k sprejetju letnega proračuna Unije in pomeni ključni trenutek v njeni demokraciji.
- 20 Po mnenju Francoske republike je treba določbe tega člena 314 uskladiti s pravili o sedežu Parlamenta, ki izhajajo iz Protokola o sedežih institucij, ki so v skladu s členom 51 PEU sestavni del Pogodb in na isti pravni ravni kot člen 314 PDEU. Tako naj bi omejitve, ki izhajajo iz rokov iz tega člena, ne mogle prevladati nad obveznostmi v zvezi s sedežem Parlamenta, določenimi z navedenim protokolom, še zlasti ker naj bi jih bilo mogoče uskladiti.
- 21 V zvezi s tem Francoska republika meni, da mora ta institucija sprejeti tak razpored rednih plenarnih zasedanj v Strasbourg, da je eno izmed njih predvideno v štirinajstdnevnom roku, določenem v členu 314(6) PDEU za glasovanje Parlamenta o skupnem besedilu letnega proračuna na podlagi spravnega postopka. Ker naj bi spravni odbor praviloma izčrpal 21-dnevno spravno obdobja iz odstavka 5 tega zadnjenevedenega člena, bi bilo mogoče določiti datum spravnega dogovora o tem skupnem besedilu. Če bi spravni odbor dosegel dogovor pred načrtovanim datumom, naj bi se lahko „formalizacija“ tega soglasja in posledično datum začetka tega zgoraj navedenega štirinajstdnevnega roka lahko zamaknila.
- 22 Poleg tega naj bi v obravnavani zadevi Parlament imel možnost razpravo in glasovanje o skupnem besedilu letnega proračuna Unije za proračunsko leto 2017 uvrstiti na dnevni red seje rednega plenarnega zasedanja, ki je potekalo od 21. do 24. novembra 2016 v Strasbourg, pri čemer bi bil spoštovan štirinajstdnevni rok iz člena 314(6) PDEU. To redno plenarno zasedanje naj bi namreč v celoti potekalo znotraj tega roka in naj bi se začelo štiri dni po soglasju o skupnem besedilu, do katerega je prišlo 17. novembra 2016. Tako naj bi bilo Parlamentu – ob upoštevanju edinega obveznega roka pred začetkom razprave o besedilu, in sicer razdelitve besedila vsaj štiriindvajset ur vnaprej, kot je določeno v členu 156 Poslovnika – povsem mogoče razpravo in glasovanje o navedenem skupnem besedilu uvrstiti na dnevni red navedenega rednega plenarnega zasedanja. V zvezi s tem Francoska republika izpodbija to, da naj bi izzivi, ki jih je Parlament navedel v zvezi s tehničnim pregledom, prevodom in finalizacijo proračunskega spisa, tej instituciji onemogočili, da o skupnem besedilu letnega proračuna Unije za proračunsko leto 2017 odloča na rednem plenarnem zasedanju, ki je potekalo od 21. do 24. novembra 2016 v Strasbourg.
- 23 Nazadnje, v zvezi z aktom, s katerim je predsednik Parlamenta ugotovil, da je letni proračun Unije za proračunsko leto 2017 dokončno sprejet, naj bi mu nič ne preprečevalo, da počaka na naslednje redno plenarno zasedanje, ki je potekalo od 12. do 15. decembra 2016.
- 24 Parlament trdi, da je treba izraz „proračunsko zasedanje“ razlagati tako, da se nanaša na eno samo posebno plenarno zasedanje, in sicer 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. S sklepom iz Edinburga naj bi bila zgolj potrjena predhodna praksa Parlamenta, v skladu s katero je bilo s tem namenom konec oktobra ali v začetku novembra organizirano plenarno zasedanje v Strasbourg. To plenarno zasedanje, imenovano „drugo oktobrsko zasedanje“, naj bi bilo dodano rednemu oktobrskemu plenarnemu zasedanju zaradi prakse te institucije, da v avgustu ni nobenega plenarnega zasedanja, ter naj bi se v bistvu uporabljalo za prvo obravnavo predloga proračuna.

- 25 Nasprotno – in drugače, kot trdi Francoska republika – pa naj ne bi nič v Protokolu o sedežih institucij določalo, da je treba poznejše razprave in glasovanje o skupnem besedilu letnega proračuna, do katerega je prišlo v spravnem postopku, prav tako opraviti na rednem plenarnem zasedanju v Strasbourg. Po mnenju Parlamenta bi razlaga te države članice pomenila, bodisi da se v drugi polovici leta izvede več kot šest mesečnih plenarnih zasedanj v Strasbourg – kar bi bilo v nasprotju z obveznostjo, določeno v tem protokolu, da dvanajst rednih plenarnih zasedanj poteka v rednem ritmu v Strasbourg – bodisi da to povzroči posledice, nezdržljive s polnim učinkom člena 314 PDEU.
- 26 Parlament – ob upoštevanju štirinajstdnevnega roka iz člena 314(6) PDEU za potrditev skupnega besedila letnega proračuna – trdi, da bi ta razlaga spravnemu odboru zavezovala, da sistematično sprejme to besedilo v štirinajstih dneh pred datumom plenarnega zasedanja v Strasbourg, s čimer bi bila temu odboru odvzeta možnost, da svobodno sprejme navedeno besedilo kadar koli znotraj 21-dnevnega pravnega obdobja iz člena 314(5), PDEU. Poleg tega naj bi ta razlaga Parlamentu onemogočala razpravo o letnem proračunu Unije in o njegovem glasovanju po dvanajstem rednem plenarnem zasedanju v Strasbourg ter naj ne bi upoštevala možnosti, določene v členu 314(7)(b) in (d) PDEU, da mora biti proračun sprejet v okviru novega proračunskega postopka ali z glasovanjem Parlamenta, s katerim se potrdijo vse ali nekatere spremembe. Neobstoje sprejetja proračuna ob koncu proračunskega leta bi v tem primeru pripeljal do uporabe člena 315 PDEU v zvezi z začasnim proračunom.
- 27 Poleg tega naj bi bilo v obravnavani zadevi nemogoče razpravo in glasovanje o navedenem skupnem besedilu letnega proračuna Unije uvrstiti na dnevni red seje rednega plenarnega zasedanja, ki je potekalo od 21. do 24. novembra 2016 v Strasbourg. Pred predložitvijo tega skupnega besedila v potrditev Parlamentu in Svetu naj bi bilo treba politično soglasje – priloženo dopisom pravnega odbora o prenosu – preliči v pravna proračunska besedila ter ta prevesti v vse uradne jezike Unije. Vendar naj bi tehnični pregled navedenega skupnega besedila trajal vedno približno en teden ter naj bi bil običajno zaupan službam Komisije. V obravnavani zadevi naj bi Komisija samo 18 minut pred koncem rednega plenarnega zasedanja iz novembra 2016 uradno obvestila Parlament in Svet, da je na voljo to usklajeno skupno besedilo, pa še to le v angleščini.

Presoja Sodišča

- 28 Parlament mora – kot to potrjuje člen 314(10) PDEU – svoje proračunske pristojnosti izvajati ob upoštevanju določb Pogodb in aktov, sprejetih v skladu s Pogodbama.
- 29 Na prvem mestu, ta institucija mora spoštovati Protokol o sedežih institucij, ki je v skladu s členom 51 PEU sestavni del Pogodb. Edini člen, točka (a), tega protokola določa, da „[ima Evropski parlament] sedež v Strasbourg, kjer poteka 12 mesečnih plenarnih zasedanj, vključno s proračunskim“.
- 30 Francoska republika trdi, da mora Parlament na podlagi te zadnje določbe vse svoje proračunske pristojnosti izvajati v Strasbourg, medtem ko se po mnenju Parlamenta ta določba nanaša na posebno plenarno zasedanje, in sicer zasedanje o predlogu proračuna v prvi obravnavi, kar naj bi izpodbijane akte izključevalo s področja uporabe te določbe.
- 31 V zvezi s tem je treba opozoriti, da se edini člen, točka (a), Protokola o sedežih institucij sklicuje na „proračunsko zasedanje“, ne da bi se pri tem nanašal na določeno redno plenarno zasedanje niti na akte, ki so v pristojnosti Parlamenta v okviru proračunskega postopka in ki bi jih bilo treba sprejeti na tem plenarnem zasedanju. Vendar iz člena 314 PDEU izhaja, da lahko Parlament o letnem proračunu Unije odloča večkrat in – ob upoštevanju datumov in rokov, določenih v tem členu – na različnih rednih zasedanjih.

- 32 Izraz „proračunsko zasedanje“ je ob neobstoju pojasnila v edinem členu, točka (a), tega protokola treba razumeti tako, da napotuje na vsa plenarna zasedanja, na katerih Parlament izvaja svoja proračunska pooblastila, in na vse akte, ki jih v ta namen sprejme ta institucija.
- 33 V zvezi s členom 1(a) sklepa iz Edinburga, katerega besedilo je identično besedilu edinega člena, točka (a), navedenega protokola, je Sodišče namreč že presodilo, da ta določba določa sedež Parlamenta kot kraj, kjer mora v rednem ritmu potekati dvanajst rednih plenarnih zasedanj navedene institucije, vključno z zasedanji, na katerih mora Parlament izvajati proračunske pristojnosti, ki jih ima v skladu s Pogodbo (glej v tem smislu sodbi z dne 1. oktobra 1997, Francija/Parlament, C-345/95, EU:C:1997:450, točka 29, in z dne 13. decembra 2012, Francija/Parlament, C-237/11 in C-238/11, EU:C:2012:796, točka 40).
- 34 Dodati je treba, da je izvajanje proračunske pristojnosti Parlamenta na plenarni seji še posebej pomembno za preglednost in demokratično legitimnost delovanja Unije, ki temelji na letnem proračunu Unije. Vendar slednjih ni mogoče zagotoviti s samo prvo obravnavo predloga proračuna v okviru proračunskega postopka iz člena 314 PDEU, kadar Parlament v skladu s členom 314(4)(c) PDEU sprejme spremembe k navedenemu predlogu.
- 35 Kot izhaja iz ustaljene sodne prakse Sodišča, je namreč izvajanje proračunske pristojnosti Parlamenta na plenarni seji temelj demokracije v Uniji in 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 (sodba z dne 13. decembra 2012, Francija/Parlament, C-237/11 in C-238/11, EU:C:2012:796, točka 68). Poleg tega lahko preglednost parlamentarne razprave na plenarni seji okrepi demokratično legitimnost proračunskega postopka v odnosu do državljanov Unije in verodostojnost delovanja Unije.
- 36 Vendar lahko spravni postopek, določen v odstavku 4(c) in v odstavku 5 člena 314 PDEU, povzroči bistvene spremembe predloga proračuna, ki jih Parlament pri prvi obravnavi ni preučil niti niso bile predmet javne razprave v spravnem odboru. Kot je Parlament potrdil na obravnavi, seje tega odbora niso javne in vključujejo sodelovanje 28 članov Parlamenta, ki odražajo razmerja v njem, vendar ne da bi bili v celoti zastopani politični interesi vseh članov te institucije.
- 37 V teh okoliščinah izraz „proračunsko zasedanje“ iz edinega člena, točka (a), Protokola o sedežih institucij ne pokriva le rednega plenarnega zasedanja, namenjenega preučitvi predloga proračuna v prvi obravnavi, ampak v skladu s členom 314(6) PDEU zajema tudi drugo obravnavo, ki zagotavlja, da se na plenarni seji javno razpravlja in glasuje o skupnem besedilu letnega proračuna, doseženem v spravnem postopku.
- 38 Na drugem mestu, Parlament mora spoštovati zahteve, ki mu jih člen 314 PDEU nalaga za izvajanje njegovih proračunskih pristojnosti na plenarni seji. Namen datumov in rokov, določenih v tej določbi, je zagotoviti, da se letni proračun Unije sprejme pred koncem leta, ki je predhodno zadevnemu proračunskemu letu, pri čemer lahko njihovo nespoštovanje povzroči uporabo člena 315 PDEU o začasnem proračunu.
- 39 Tako v primeru, če Parlamentu v drugi obravnavi skupnega besedila letnega proračuna v štirinajstdnevem roku, določenem v členu 314(6) PDEU, ne uspe sprejeti odločitve ali če ga Svet v tem roku zavrne, iz odstavka 7(b) zadnjenedenega člena izhaja, da Komisija predstavi nov predlog proračuna ter se mora zato proračunski postopek v celoti ponoviti. V takem primeru Parlament izgubi tudi svojo pristojnost iz člena 314(7)(d) PDEU, ki mu – v primeru, da Svet zavrne skupno besedilo letnega proračuna – omogoča, da sam odloči o sprejetju proračuna, in sicer z enim glasom več od kvalificirane večine.

- 40 Poleg tega lahko – v primeru, da v štirinajstdnevem roku iz člena 314(6) PDEU ne pride do razprave in glasovanja Parlamenta o skupnem besedilu letnega proračuna – to besedilo sprejme samo Svet, in sicer pod pogoji, določenimi v odstavku 7(a) tega člena. Kot pa je bilo poudarjeno že v točkah od 34 do 36 te sodbe, je za preglednost in demokratično legitimnost delovanja Unije – ki se izražata prek postopka sprejetja letnega proračuna – še posebej pomembno, da Parlament izvaja pristojnost, ki jo ima na podlagi člena 314(6) PDEU, ter da se o tem skupnem besedilu odloča na plenarni seji.
- 41 Zato mora Parlament na tem področju delovati z vso pozornostjo, natančnostjo in predanostjo, ki jih taka odgovornost zahteva (glej v tem smislu sodbo z dne 13. decembra 2012, Francija/Parlament, C-237/11 in C-238/11, EU:C:2012:796, točka 68), kar pomeni, da morata parlamentarna razprava in glasovanje temeljiti na besedilu, ki je poslancem poslano pravočasno in prevedeno v vse uradne jezike Unije. Unija si namreč prizadeva za večjezičnost, katere pomembnost je poudarjena v členu 3(3), četrti pododstavek, PEU (glej v tem smislu sodbi z dne 5. maja 2015, Španija/Svet, C-147/13, EU:C:2015:299, točka 42, in z dne 6. septembra 2017, Slovaška in Madžarska/Svet, C-643/15 in C-647/15, EU:C:2017:631, točka 203).
- 42 Na tretjem mestu, ker imata edini člen, točka (a), Protokola o sedežih institucij in člen 314 PDEU enako pravno veljavo, zahteve, ki izhajajo iz prvega od teh členov, ne morejo kot take prevladati nad zahtevami, ki izhajajo iz drugega člena, in obratno. Uporabiti ju je treba glede na vsak posamičen primer, in sicer ob spoštovanju potrebne uskladitve med temi zahtevami in pravičnega ravnovesja med njimi.
- 43 Poleg tega iz ustaljene sodne prakse izhaja, da Protokol o sedežih institucij temelji na vzajemnem spoštovanju pristojnosti držav članic in Parlamenta ter na medsebojni dolžnosti lojalnega sodelovanja (glej v tem smislu sodbe 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, ter z dne 13. decembra 2012, Francija/Parlament, C-237/11 in C-238/11, EU:C:2012:796, točke 41, 42 in 60).
- 44 Parlament mora tako svoje proračunske pristojnosti izvajati na rednem plenarnem zasedanju v Strasbourgu, pri čemer pa ta obveznost, ki izhaja iz edinega člena, točka (a), Protokola o sedežih institucij, ne preprečuje, da bi se o letnem proračunu – če to terjajo zahteve v zvezi z učinkovitim potekom proračunskega postopka, kot je določen v členu 314 PDEU – razpravljalo in glasovalo na dodatnem plenarnem zasedanju v Bruslju. Postopek – v katerem bi spoštovanje edinega člena, točka (a), tega protokola absolutno prevladalo v škodo polnega sodelovanja Parlamenta v navedenem postopku – bi bil nezdržljiv s potrebno uskladitvijo med zahtevami, ki izhajajo iz teh določb, na katero je bilo opozorjeno v točki 42 te sodbe.
- 45 Glede sodnega nadzora spoštovanja zahtev, ki izhajajo iz točk od 42 do 44 te sodbe, je treba poudariti, da ima Parlament – pri izvajanju potrebne uskladitve med zahtevami edinega člena, točka (a), Protokola o sedežih institucij in zahtevami člena 314 PDEU – diskrecijsko pravico, ki izhaja iz zahtev v zvezi z učinkovitim potekom proračunskega postopka. Zato se ta sodni nadzor nanaša na to, ali je Parlament pri izvajanju dela svojih proračunskih pristojnosti med dodatnim plenarnim zasedanjem v zvezi s tem napravil napake pri presoji.
- 46 Ob upoštevanju teh ugotovitev je treba preučiti, ali je z izpodbijanimi akti spoštovana potrebna uskladitev med zahtevami iz edinega člena, točka (a), Protokola o sedežih institucij in zahtevami iz člena 314 PDEU.
- 47 Francoska republika v zvezi s tem trdi, da bi sprememba parlamentarnega razporeda lahko omogočila razpravo in glasovanje o skupnem besedilu letnega proračuna Unije za proračunsko leto 2017 v Strasbourgu, in to v roku, določenem v členu 314(6) PDEU, ter da bi bila takšna razprava in glasovanje vsekakor mogoča na rednem plenarnem zasedanju novembra 2016. Poleg tega naj bi akt,

s katerim je predsednik Parlamenta ugotovil, da je letni proračun Unije za proračunsko leto 2017 dokončno sprejet, lahko bil sprejet tudi še na naslednjem rednem plenarnem zasedanju, ki je potekalo od 12. do 15. decembra 2016.

- 48 Trditev Francoske republike v zvezi s parlamentarnim razporedom za leto 2016 v bistvu temelji na predpostavki, da bi – ker naj bi Parlament ob določitvi navedenega razporeda lahko razumno predvideval datum, ko naj bi spravni odbor dosegel soglasje o skupnem besedilu letnega proračuna Unije, in sicer 17. novembra 2016 – ta institucija morala redno plenarno zasedanje določiti pozneje kot od 21. do 24. novembra istega leta, tako da bi se lahko na navedenem zasedanju pravočasno opravila razprava in glasovanje o tem besedilu v drugi obravnavi.
- 49 Vendar Francoska republika ni predložila ničesar, kar bi dokazovalo, da naj bi v zvezi s tem Parlament pri določitvi razporeda svojih rednih plenarnih zasedanj za leto 2016 napravil napako pri presoji.
- 50 Predpostavke iz točke 48 te sodbe ni mogoče sprejeti. V trenutku določitve razporeda rednih plenarnih zasedanj načeloma ni bilo mogoče vedeti niti tega, ali se bo spravni postopek uporabil, niti tega, na kateri datum se bo ta postopek začel in končal, odvisno od primera, s soglasjem o skupnem besedilu letnega proračuna. Kot priznava Francoska republika, torej v tistem trenutku ni bilo nikakor mogoče izključiti, da bi v primeru predložitve spravnemu odboru spravni odbor sporazum o skupnem besedilu letnega proračuna Unije dosegel pred 17. novembrom 2016, kar bi lahko Parlamentu omogočilo, da razpravo in glasovanje v drugi obravnavi navedenega besedila opravi na rednem plenarnem zasedanju od 21. do 24. novembra 2016, in to ne da bi pri tem kršil zahteve glede pozornosti, natančnosti in predanosti, na katere je bilo opozorjeno v točki 41 te sodbe.
- 51 Te zadnje ugotovitve ne more izpodbiti trditev Francoske republike, da je bilo v primeru soglasja v spravnem odboru pred iztekom roka, določenega v členu 314(5) PDEU, mogoče, da bi omenjeni odbor zamaknil formalizacijo tega soglasja. Takšen pristop, ki bi vključeval umetno odlaganje datuma tega soglasja, namreč ni v skladu z odstavkom 6 tega člena, iz katerega izhaja, da štirinajstdnevni rok, ki ga imata Parlament in Svet za potrditev skupnega besedila, začne teči od datuma, ko spravni odbor doseže takšno soglasje.
- 52 Zato je treba ugotoviti, da je Parlament deloval znotraj okvirov diskrecijske pravice, navedene v točki 45 te sodbe, ko je določil svoj razpored rednih plenarnih zasedanj za leto 2016.
- 53 Prav tako je treba preveriti, ali je Parlament v okviru tega razporeda lahko – ne da bi pri tem storil napako pri presoji – prek izpodbijanih aktov izvajal svoje proračunske pristojnosti na dodatnem plenarnem zasedanju, ki je potekalo v Bruslju 30. novembra in 1. decembra 2016.
- 54 Prvič, glede dnevnega reda plenarnih sej Parlamenta z dne 30. novembra in 1. decembra 2016 ter zakonodajne resolucije Parlamenta z dne 1. decembra 2016 o skupnem besedilu letnega proračuna Unije za proračunsko leto 2017 je treba ugotoviti, da ni sporno, da je bilo soglasje spravnega odbora o tem besedilu doseženo ter posredovano Parlamentu in Svetu 17. novembra 2016. Parlament razprave in glasovanja o tem besedilu ni uvrstil na dnevni red rednega plenarnega zasedanja, ki je potekalo od 21. do 24. novembra 2016 v Strasbourgu, ampak na dnevni red dodatnega plenarnega zasedanja, ki je potekalo 30. novembra in 1. decembra 2016 v Bruslju.
- 55 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je bil v obravnavani zadevi 1. december 2016 zadnji dan roka, določenega v členu 314(6) PDEU. Ker je Svet 28. novembra 2016 že potrdil skupno besedilo letnega proračuna Unije za proračunsko leto 2017, bi v skladu s členom 314(7)(a) PDEU prekoračitev tega roka s strani Parlamenta pomenila sprejetje letnega proračuna za to proračunsko leto, ne da bi Parlament sodeloval v proračunskem postopku v drugi obravnavi.

- 56 Glede trditve Francoske republike, da bi Parlament lahko o skupnem besedilu letnega proračuna Unije za proračunsko leto 2017 odločal prej, in sicer med plenarnim rednim zasedanjem, ki je potekalo od 21. do 24. novembra 2016 v Strasbourgu, je treba opozoriti, da dejstvo, da Parlament v celoti uporabi rok, določen v členu 314(6) PDEU, ne more postaviti pod vprašaj zakonitosti dnevnih redov plenarnih sej Parlamenta z dne 30. novembra in 1. decembra 2016 ter zakonodajne resolucije Parlamenta z dne 1. decembra 2016 z vidika Protokola o sedežih institucij. Parlament lahko namreč v celoti izčrpa roke, ki so zanj določeni z določbami tega člena 314. Kot je Parlament poudaril na obravnavi pred Sodiščem, notranje razprave v okviru različnih političnih skupin in Odbora za proračun terjajo veliko časa, še zlasti za pripravo proračunske razprave in glasovanja, ki potekata na plenarni seji, ter predvsem za doseg večine.
- 57 Poleg tega je bilo soglasje spravnega odbora o skupnem besedilu letnega proračuna Unije za proračunsko leto 2017 predmet pregleda in prevoda v vse uradne jezike Unije, njune nujnosti pa stranki ne prerekata. Stranki prav tako ne izpodbijata odločitve, da se ta tehnični pregled zaupa službam Komisije, in sicer na podlagi medsebojnega soglasja med Parlamentom in Svetom ter v skladu z Medinstitucionalnim sporazumom z dne 2. decembra 2013 med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju (UL 2013, C 373, str. 1).
- 58 V obravnavani zadevi pa je bilo po tem tehničnem pregledu skupno besedilo letnega proračuna Unije za proračunsko leto 2017 dano na voljo Parlamentu šele 24. novembra 2016 popoldne, torej zadnji dan rednega plenarnega zasedanja iz novembra 2016, in še to samo v angleški različici. V teh okoliščinah razprave in glasovanja o tem besedilu ni bilo mogoče – v skladu s členoma 156 in 158 Poslovnika – uvrstiti na dnevni red za 24. november 2016. V skladu s tema določbama se namreč o besedilu lahko razpravlja in glasuje le, če je bilo pripravljeno v uradnih jezikih Unije ter razdeljeno poslancem vsaj štiriindvajset ur vnaprej. Spoštovanje teh minimalnih zahtev je nujno za pripravo razprave in glasovanja na plenarni seji o skupnem besedilu letnega proračuna – in to z vso potrebno pozornostjo, natančnostjo in predanostjo ter zlasti ob upoštevanju zahtev v zvezi z večjezičnostjo.
- 59 Glede trajanja tehničnega pregleda soglasja spravnega odbora o skupnem besedilu letnega proračuna Unije za proračunsko leto 2017 – ki je v obravnavani zadevi bilo sedem dni – Francoska republika ni dokazala, da je bilo pretirano. Čeprav se mora Parlament sicer res prepričati, da je storjeno vse, da trajanje tega tehničnega pregleda omogoča, kadar je to primerno, spoštovanje zahtev iz edinega člena, točka (a), Protokola o sedežih institucij, pa ta država članica ni predložila nobenega konkretnega dokaza, da je Parlament kršil to obveznost ter da bi zato lahko trajanje navedenega tehničnega pregleda bilo skrajšano, tako da bi to skupno besedilo lahko bilo na voljo Parlamentu – in to v pogojih, kot jih zahteva Poslovník Parlamenta – pred 24. novembrom 2016.
- 60 Tudi ob predpostavki, da bi bilo to trajanje lahko krajše, je treba upoštevati čas, ki je – izven minimalnih zahtev, ki izhajajo iz člena 156 Poslovnika – potreben za pripravo plenarne seje o skupnem besedilu letnega proračuna, torej čas, ki mora biti na voljo poslancem, zlasti tistim iz parlamentarne manjšine, od katerih noben predstavnik ni sodeloval v spravnem postopku, da se lahko v celoti seznanijo s tem besedilom ter o njem razpravljajo in glasujejo z vso potrebno pozornostjo, natančnostjo in predanostjo.
- 61 Zato Parlament ni naredil napake pri presoji, ko je razpravo in glasovanje o skupnem besedilu letnega proračuna Unije za proračunsko leto 2017 uvrstil na dnevni red dodatnega plenarnega zasedanja, ki je potekalo 30. novembra in 1. decembra 2016 v Bruslju, in ko je to besedilo potrdil z zakonodajno resolucijo na istem plenarnem zasedanju.
- 62 Drugič, glede akta, s katerim je bilo ugotovljeno, da je letni proračun Unije za proračunsko leto 2017 dokončno sprejet, je treba poudariti, da Pogodba DEU predsedniku Parlamenta ne določa nobenega roka, v katerem je ta akt treba sprejeti, ampak mora v skladu z določbami člena 314(9) PDEU do tega sprejetja priti po končanem postopku iz tega člena.

- 63 Navedeni akt je namreč tesno povezan z glasovanjem – na drugi obravnavi – o skupnem besedilu letnega proračuna. Akt predsednika Parlamenta, s katerim se po preveritvi pravilnosti postopka ugotovi, da je letni proračun Unije dokončno sprejet, je zadnja faza postopka za sprejetje tega proračuna Unije, po kateri slednji postane zavezujoč (glej v tem smislu sodbo z dne 17. septembra 2013, Svet/Parlament, C-77/11, EU:C:2013:559, točka 50). Tako – kadar je Parlament ob upoštevanju potrebne uskladitve, omenjene v točki 42 te sodbe, o skupnem besedilu letnega proračuna upravičen razpravljati in glasovati na dodatnem plenarnem zasedanju v Bruslju – predsednik te institucije to ugotovitev poda na tem plenarnem zasedanju.
- 64 Poleg tega glede na pomen, ki ga ima sprejetje letnega proračuna za delovanje Unije, ni mogoče zahtevati, da bi bil predsednik Parlamenta zavezan počakati na naslednje redno plenarno zasedanje v Strasbourgu, da bi ugotovil, da je proračunski postopek končan ter da je letni proračun Unije postal zavezujoč.
- 65 Zato predsednik Parlamenta ni storil napake pri presoji, ko je na plenarni seji, ki je potekala 1. decembra 2016 v Bruslju, ugotovil, da je letni proračun Unije za proračunsko leto 2017 dokončno sprejet.
- 66 Glede na zgoraj navedene razloge je treba zavrni edini tožbeni razlog Francoske republike ter posledično tožbo zavrni.

Stroški

- 67 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Parlament predlagal, naj se Francoski republiki naloži plačilo stroškov in ta s svojimi predlogi ni uspela, slednja poleg lastnih stroškov nosi tudi stroške, ki jih je priglasi Parlament. Na podlagi uporabe člena 140(1) istega poslovnika Veliko vojvodstvo Luksemburg, ki je interveniralo v sporu, nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Francoska republika poleg lastnih stroškov nosi tudi stroške Evropskega parlamenta.**
- 3. Veliko vojvodstvo Luksemburg nosi svoje stroške.**

Podpisi