



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 2 oktober 2018*

”Talan om ogiltigförklaring – Institutionell rätt – Protokoll om lokalisering av säten för Europeiska unionens institutioner och vissa av dess organ, myndigheter och enheter – Europaparlamentet – Begreppet ’budgetsammanträde’ som ska hållas i Strasbourg (Frankrike) – Artikel 314 FEUF – Utövande av budgetbefogenhet under ett extra plenarsammanträde i Bryssel (Belgien)”

I mål C-73/17,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 9 februari 2017,

Republiken Frankrike, företrädd av F. Alabrune, D. Colas, B. Fodda och E. de Moustier, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av

Storhertigdömet Luxemburg, företrädd av D. Holderer och C. Schiltz, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

mot

Europaparlamentet, företrädd av R. Crowe och U. Rösslein, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, M. Ilesič, T. von Danwitz (referent) och A. Rosas, samt domarna E. Juhász, D. Šváby, A. Prechal, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos och M. Vilaras,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: handläggaren V. Giacobbo-Peyronnel,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 2 maj 2018,

och efter att den 5 juni 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: franska.

följande

Dom

- 1 Republiken Frankrike har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara fyra av Europaparlamentets rättsakter angående antagandet av Europeiska unionens årliga budget för budgetåret 2017 (nedan gemensamt kallade de angripna rättsakterna), nämligen:
 - dagordningen för parlamentets plenarsammanträde den 30 november 2016 (handling P8_OJ(2016)11–30), i den del debatter om det gemensamma förslaget till unionens årliga budget för budgetåret 2017 är upptagna på nämnda dagordning,
 - dagordningen för parlamentets plenarsammanträde den 1 december 2016 (handling P8_OJ(2016)12–01), i den del en omröstning jämte röstmotiveringar angående det gemensamma förslaget är upptagna på nämnda dagordning,
 - parlamentets lagstiftningsresolution av den 1 december 2016 (handling T8–0475/2016, P8_TA-PROV(2016)0475), om det gemensamma förslaget, och
 - den rättsakt av den 1 december 2016 varigenom parlamentets ordförande förklarade att unionens årliga budget för budgetåret 2017 var slutgiltigt antagen.

Tillämpliga bestämmelser

- 2 Den 12 december 1992 antog medlemsstaternas regeringar, med stöd av artikel 216 i EEG-fördraget, artikel 77 i EKSG-fördraget och artikel 189 i Euratomfördraget, i samförstånd, ett beslut om lokaliseringen av Europeiska gemenskapernas institutioners säten och av vissa av Europeiska gemenskapernas organ och avdelningar (EGT C 341, 1992, s. 1, nedan kallat Edinburghbeslutet).
- 3 I samband med den regeringskonferens som ledde till att Amsterdamfördraget antogs införlivades Edinburghbeslutet, såsom ett protokoll, fogat till EU-fördraget, EG-fördraget, EKSG-fördraget samt Euratomfördraget.
- 4 I den enda artikeln a i protokollet om lokalisering av säten för Europeiska unionens institutioner och vissa av dess organ, myndigheter och enheter, vilket fogats till EU-fördraget, FEU-fördraget och Euratomfördraget (nedan kallat protokollet om lokalisering av institutionernas säten) föreskrivs för närvarande, i ordalag som är identiska med dem i artikel 1 a i Edinburghbeslutet:

”Europaparlamentet ska ha sitt säte i Strasbourg där de tolv månatliga plenarsammanträdena, inklusive budgetsammanträdet, ska hållas. Extra plenarsammanträden ska hållas i Bryssel. Europaparlamentets utskott ska sammanträda i Bryssel. Europaparlamentets generalsekretariat och dess enheter ska vara kvar i Luxemburg.”

- 5 I artikel 314 FEUF föreskrivs bland annat följande:

”Europaparlamentet och rådet ska i enlighet med ett särskilt budgetförfarande fastställa unionens årliga budget i enlighet med följande bestämmelser:

...

3. det ska anta sin ståndpunkt om budgetförslaget, vilken ska översändas till Europaparlamentet senast den 1 oktober året före det budgetår som förslaget avser. ...

4. Om Europaparlamentet inom 42 dagar efter detta översändande

...

- c) med en majoritet av sina ledamöter antar ändringar, ska det ändrade förslaget översändas till rådet och kommissionen. Europaparlamentets ordförande ska i samförstånd med rådets ordförande omedelbart sammankalla förlikningskommittén. ...

5. Förlikningskommittén, som ska bestå av rådets medlemmar eller företrädare för dessa och lika många företrädare för Europaparlamentet, ska ha till uppgift att på grundval av Europaparlamentets och rådets ståndpunkter med en kvalificerad majoritet av rådets medlemmar eller företrädarna för dessa och en majoritet av Europaparlamentets företrädare, uppnå enighet om ett gemensamt förslag inom 21 dagar efter det att den sammankallats.

...

6. Om förlikningskommittén inom de 21 dagar som avses i punkt 5 uppnår enighet om ett gemensamt förslag, ska Europaparlamentet och rådet var för sig ha 14 dagar på sig efter det att denna enighet har uppnåtts för att godkänna det gemensamma förslaget.

7. Om inom de 14 dagar som avses i punkt 6

- a) både Europaparlamentet och rådet godkänner det gemensamma förslaget eller inte fattar något beslut, eller om en av dessa institutioner godkänner det gemensamma förslaget medan den andra inte fattar något beslut, ska budgeten anses som slutgiltigt antagen i enlighet med det gemensamma förslaget, eller
- b) Europaparlamentet med en majoritet av sina ledamöter och rådet båda avvisar det gemensamma förslaget, eller om en av dessa institutioner avvisar det gemensamma förslaget medan den andra inte fattar något beslut, ska ett nytt budgetförslag läggas fram av kommissionen, eller

...

d) Europaparlamentet godkänner det gemensamma förslaget medan rådet avvisar det, får Europaparlamentet, inom 14 dagar efter det att rådet har avvisat förslaget, med en majoritet av sina ledamöter och tre femtedelar av de avgivna rösterna besluta att bekräfta samtliga eller några av de ändringar som avses i punkt 4 c. Om någon av Europaparlamentets ändringar inte bekräftas, ska den i förlikningskommittén överenskomna ståndpunkten avseende den budgetpost som är föremål för denna ändring anses godkänd. Budgeten ska anses slutgiltigt antagen på grundval av detta. Budgeten ska anses slutgiltigt antagen på grundval av detta.

...

9. När det förfarande som anges i denna artikel har avslutats, ska Europaparlamentets ordförande förklara att budgeten är slutgiltigt antagen.

10. Varje institution ska utöva de befogenheter som den tilldelas genom denna artikel med beaktande av fördragen och de akter som antagits i enlighet med dessa, särskilt om unionens egna medel och balansen mellan inkomster och utgifter.”

- 6 I parlamentets arbetsordning, i den lydelse som är tillämplig i målet (nedan kallad arbetsordningen), föreskrivs följande i artikel 156, med rubriken ”Tidsfrister”:

”Förutom i de brådskande fall som avses i artiklarna 135 och 154, får en debatt eller omröstning om en text endast inledas om texten delats ut minst 24 timmar tidigare.”

- 7 Enligt artikel 158.1 i arbetsordningen ska ”[s]amtliga parlamentets handlingar ... avfattas på de officiella språken”.

Bakgrund till tvisten

- 8 Den 20 maj 2015 fastställde parlamentet schemat för sina plenarsammanträden för 2016, vilken bland annat angav att ordinarie plenarsammanträden skulle hållas i Strasbourg (Frankrike) den 24–27 oktober, den 21–24 november och den 12–15 december 2016, och att ett extra plenarsammanträde skulle hållas den 30 november och den 1 december 2016 i Bryssel (Belgien).
- 9 Den 18 juli 2016 offentliggjorde Europeiska kommissionen ett förslag till unionens årliga budget för budgetåret 2017. Den 14 september 2016 översände rådet sin ståndpunkt om förslaget till parlamentet. Efter en omröstning i budgetutskottet och debatter under det ordinarie plenarsammanträdet i Strasbourg den 24–27 oktober 2016, antog parlamentet, den 26 oktober 2016, en lagstiftningsresolution med ändringar till förslaget. Den 27 oktober 2016 inleddes ett förfarande för budgetförlikning mellan parlamentet och rådet. Detta förfarande resulterade, den 17 november 2016, i att enighet uppnåddes om ett gemensamt förslag till unionens årliga budget för budgetåret 2017, vilket översändes till parlamentet och rådet samma dag. För att omvandla dess innehåll till budgetära och juridiska texter, genomgick denna överenskommelse en teknisk bearbetning av kommissionens ansvariga enheter. Det bearbetade gemensamma budgetförslaget översändes till parlamentet under eftermiddagen den 24 november 2016.
- 10 Den 28 november 2016 godkände rådet det gemensamma förslaget till unionens årliga budget för budgetåret 2017. Parlamentet förde inte upp debatten och omröstningen om förslaget på dagordningen för det ordinarie plenarsammanträdet som hölls i Strasbourg 21–24 november 2016, utan på dagordningen för det extra plenarsammanträde som hölls i Bryssel den 30 november och den 1 december 2016. Genom en lagstiftningsresolution av den 1 december 2016 godkände parlamentet förslaget. Samma dag förklarade parlamentets ordförande, under ett plenarsammanträde, att unionens årliga budget för budgetåret 2017 var slutgiltigt antagen.

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

- 11 Republiken Frankrike har yrkat att domstolen ska
- ogiltigförklara de angripna rättsakterna,
 - låta rättsverkningarna av den rättsakt varigenom parlamentets ordförande förklarade att unionens årliga budget för budgetåret 2017 var slutgiltigt antagen bestå till dess att budgeten slutgiltigt antagits genom en rättsakt som är förenlig med fördragen, inom en skälig tidsfrist från dagen då domen meddelas i målet, och
 - förplikta parlamentet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 12 Parlamentet har yrkat att domstolen ska

- avvisa talan i den del den avser de två dagordningarna för parlamentets plenarsammanträden den 30 november och den 1 december 2016, samt parlamentets lagstiftningsresolution av den 1 december 2016,
 - ogilla talan,
 - förplikta Republiken Frankrike att ersätta rättegångskostnaderna, och
 - i andra hand, låta rättsverkningarna av den rättsakt varigenom parlamentets ordförande förklarade att unionens årliga budget för budgetåret 2017 var slutgiltigt antagen bestå till dess att en ny rättsakt, som antagits inom en skälig tidsfrist för att ersätta den tidigare rättsakten, trätt i kraft.
- 13 Genom beslut av domstolens ordförande av den 7 juni 2017 tilläts Storhertigdömet Luxemburg intervensera till stöd för Republiken Frankrikes yrkanden.

Prövning av talan

Upptagande till prövning

- 14 Parlamentet har gjort gällande att talan ska avvisas i den mån den avser de två dagordningarna för parlamentets plenarsammanträden den 30 november och den 1 december 2016, samt parlamentets lagstiftningsresolution av den 1 december 2016. Dessa dagordningar är enligt parlamentet rent interna organisatoriska åtgärder, vilka saknar rättsverkningar i förhållande till tredje man. Vad gäller lagstiftningsresolutionen är den endast en förberedande rättsakt till den rättsakt varigenom parlamentets ordförande förklarade att unionens årliga budget för budgetåret 2017 var slutgiltigt antagen.
- 15 Domstolen påpekar härvidlag att, genom att föra upp debatten och omröstningen om det gemensamma förslaget till unionens årliga budget för budgetåret 2017 på dagordningen för plenarsammanträdena den 30 november och 1 december 2016, beslutade parlamentet att utöva sin budgetbefogenhet i enlighet med artikel 314.6 FEUF under ett extra plenarsammanträde i Bryssel. Frågan huruvida dessa dagordningar uteslutande avser parlamentets interna organisation eller huruvida de ger upphov till rättsverkningar i förhållande till tredje man, då sådana rättsverkningar uppstår när denna institution utövar sina befogenheter, är emellertid oskiljaktig från prövningen av deras innehåll och följaktligen från prövningen av målet i sak. Följaktligen kan denna fråga inte besvaras inom ramen för bedömningen av huruvida talan kan tas upp till prövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 februari 1983, Luxemburg/parlamentet, 230/81, EU:C:1983:32, punkt 30, dom av den 28 november 1991, Luxemburg/parlamentet, C-213/88 och C-39/89, EU:C:1991:449, punkt 16, och dom av den 13 december 2012, Frankrike/parlamentet, C-237/11 och C-238/11, EU:C:2012:796, punkt 20).
- 16 Angående parlamentets lagstiftningsresolution av den 1 december 2016, ska det erinras om att domstolen redan har slagit fast att parlamentets överläggning om den andra behandlingen av det gemensamma förslaget till årlig budget enligt artikel 203.6 i EEG-fördraget kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. Det framgår nämligen av punkt 10 i nämnda artikel (sedermera artikel 203.10 i EG-fördraget, därefter artikel 272.10 EG, och slutligen artikel 314.10 FEUF) att varje institution ska utöva de befogenheter den tilldelats på budgetområdet med vederbörlig hänsyn till fördragets bestämmelser. Om det saknades möjlighet att underkasta de rättsakter som budgetmyndigheten antagit med stöd av nämnda bestämmelse domstolens prövning, skulle de institutioner som utgör denna myndighet kunna inkräkta på medlemsstaternas eller övriga institutioners befogenheter eller överskrida ramarna för sina egna befogenheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juli 1986, rådet/parlamentet, 34/86, EU:C:1986:291, punkt 12). Dessa

överväganden gäller i tillämpliga delar även för parlamentets lagstiftningsresolution av den 1 december 2016, varigenom det gemensamma förslaget till unionens årliga budget för budgetåret 2017 godkändes med stöd av artikel 314.6 FEUF vid den andra behandlingen.

- 17 Talan kan följaktligen tas upp till prövning.

Prövning i sak

Parternas argument

- 18 Republiken Frankrike har, med stöd av Storhertigdömet Luxemburg, åberopat en enda grund som avser att de angripna rättsakterna utgör ett åsidosättande av protokollet om lokalisering av institutionernas säten. I enlighet med den enda artikeln a i detta protokoll, ska den budgetbefogenhet som parlamentet tillerkänns genom artikel 314 FEUF utövas, i sin helhet, under de ordinarie plenarsammanträden som hålls i Strasbourg. I förevarande fall har nämnda institution åsidosatt denna bestämmelse genom att, med stöd av artikel 314.6 FEUF, föra upp debatten och omröstningen om det gemensamma förslaget till unionens årliga budget för budgetåret 2017 på dagordningen för det extra plenarsammanträdet som hölls i Bryssel den 30 november och 1 december 2016, samt genom att under samma extra plenarsammanträde fastställa, genom den rättsakt som parlamentets ordförande antog med stöd av artikel 314.9 FEUF, att denna budget var slutgiltigt antagen.
- 19 Det föreskrivs nämligen inga undantag till den regel som anges i den enda artikeln a i ovannämnda protokoll. Republiken Frankrike har visserligen inga invändningar mot att vissa akter angående genomförandet av budgeten antas under extra plenarsammanträden, bland annat för att ta hänsyn till vissa oförutsedda händelser, men ett sådant förfarande kan inte tolereras när det gäller budgetförfarandet som regleras i artikel 314 FEUF, vilket resulterar i att unionens årliga budget antas och utgör en avgörande händelse i unionens demokratiska liv.
- 20 Republiken Frankrike anser att bestämmelserna i artikel 314 måste vara förenliga med de regler om parlamentets säte som följer av protokollet om lokalisering av institutionernas säten, då dessa regler – enligt artikel 51 FEU – utgör en integrerad del av fördragen och är av samma rättsliga rang som artikel 314 FEUF. De krav som följer av de tidsfrister som föreskrivs i sistnämnda artikel kan således inte ges företräde framför de skyldigheter angående parlamentets säte som införts genom ovannämnda protokoll, och detta gäller i än högre grad eftersom det är möjligt att förena dem.
- 21 Härvidlag anser Republiken Frankrike att parlamentet är skyldigt att fastställa schemat för de ordinarie plenarsammanträdena i Strasbourg så att ett av dessa sammanträden infaller under den frist på fjorton dagar som föreskrivs i artikel 314.6 FEUF, så att parlamentet ska kunna rösta om det gemensamma förslag till årlig budget som utarbetats genom förlikningsförfarandet. Eftersom förlikningskommittén i regel utnyttjar hela den period på tjugoen dagar som föreskrivs i punkt 5 i nyssnämnda artikel, är det möjligt att förutse den dag då enighet kommer att uppnås om det gemensamma förslaget. För det fall att förlikningskommittén uppnår enighet om förslaget före den förutsedda dagen, kan ”formaliseringen” av denna överenskommelse, och således den dag då ovannämnda frist på fjorton dagar börjar löpa, komma att skjutas upp.
- 22 I förevarande fall skulle det dessutom ha varit möjligt för parlamentet att föra upp debatten och omröstningen om det gemensamma förslaget till unionens årliga budget för budgetåret 2017 på dagordningen för ett av de sammanträden som hölls under det ordinarie plenarsammanträdet den 21–24 november 2016 i Strasbourg, och samtidigt iaktta den frist på fjorton dagar som föreskrivs i artikel 314.6 FEUF. Det ordinarie plenarsammanträdet inföll nämligen i sin helhet under denna tidsfrist, och inleddes fyra dagar efter det att enighet uppnåddes om det gemensamma förslaget den 17 november 2016. Med beaktande av den enda tidsfrist som är obligatorisk innan debatten om en text

inleds, det vill säga den frist för att dela ut texten på minst tjugofyra timmar som föreskrivs i artikel 156 i arbetsordningen, var det fullt möjligt för parlamentet att föra upp debatten och omröstningen om det gemensamma förslaget på dagordningen för nyssnämnda ordinarie plenarsammanträde. I detta sammanhang har Republiken Frankrike bestridit att de svårigheter angående teknisk bearbetning, översättning och slutförande av budgetärendet som parlamentet har åberopat, innebar att det var omöjligt för denna institution att anta ett beslut om det gemensamma förslaget till unionens årliga budget för budgetåret 2017 under det ordinarie plenarsammanträde som hölls den 21–24 november 2016 i Strasbourg.

- 23 Vad slutligen gäller den rättsakt varigenom parlamentets ordförande förklarade att unionens årliga budget för budgetåret 2017 var slutgiltigt antagen, fanns det ingenting som hindrade ordföranden från att invänta nästa ordinarie plenarsammanträde, som ägde rum den 12–15 december 2016.
- 24 Parlamentet har hävdad att begreppet ”budgetsammanträdet” ska tolkas så, att det avser ett enda specifikt plenarsammanträde, det vill säga det plenarsammanträde då parlamentet utövar de befogenheter som det ursprungligen tilldelades genom artikel 203 i EEG-fördraget för att föreslå ändringar till det ursprungliga budgetförslaget, sedan det ändrats av rådet. Edinburghbeslutet kodifierade parlamentets tidigare praxis bestående i att, i slutet av oktober eller början av november, hålla ett plenarsammanträde i Strasbourg i detta syfte. Detta plenarsammanträde, det så kallade ”plenarsammanträdet i oktober II”, tillkommer utöver det ordinarie plenarsammanträdet i oktober, eftersom det är parlamentets praxis att inte hålla något plenarsammanträde i augusti, och ägnas i huvudsak åt den första behandlingen av budgetförslaget.
- 25 I motsats till vad Republiken Frankrike har hävdad, finns det däremot enligt parlamentet inget i protokollet om lokalisering av institutionernas säten som tyder på att även debatterna och de efterföljande omröstningarna om det gemensamma förslag till årlig budget som utarbetats genom förlikningsförfarandet ska hållas under ett ordinarie plenarsammanträde i Strasbourg. Parlamentet anser att den tolkning som nyssnämnda medlemsstat förespråkar innebär att antingen ska fler än sex månatliga plenarsammanträden hållas i Strasbourg under det senare halvåret, vilket strider mot den skyldighet att med regelbundna intervaller hålla tolv månatliga plenarsammanträden i Strasbourg, eller att följderna som är oförenliga med den ändamålsenliga verkan av artikel 314 FEUF uppstår.
- 26 Med beaktande av den tidsfrist på fjorton dagar för att godkänna det gemensamma förslaget till årlig budget som föreskrivs i artikel 314.6 FEUF, har parlamentet gjort gällande att en sådan tolkning skulle ålägga förlikningskommittén att systematiskt anta förslaget senast fjorton dagar innan den dag då ett ordinarie plenarsammanträde ska hållas i Strasbourg, vilket således skulle innebära att kommittén förlorade sin möjlighet att anta detta förslag när som helst under den förlikningsperiod på tjugoen dagar som föreskrivs i artikel 314.5 FEUF. Denna tolkning skulle dessutom förhindra parlamentet från att debattera och rösta om unionens årliga budget efter det att det tolfte ordinarie plenarsammanträdet har hållits i Strasbourg, och den skulle inte heller ta hänsyn till de fall som avses i artikel 314.7 b och d FEUF – då budgeten ska godkännas inom ramen för ett nytt budgetförfarande eller genom en omröstning av parlamentet där samtliga eller vissa ändringar bekräftas. I ett sådant fall skulle det förhållandet att en budget inte har antagits vid budgetårets slut leda till att artikel 315 FEUF om tillfällig budget blir tillämplig.
- 27 I förevarande fall hade det inte heller varit möjligt att föra upp debatten och omröstningen om det gemensamma förslaget till unionens årliga budget för budgetåret 2017 på dagordningen för ett sammanträde som hölls under det ordinarie plenarsammanträde som anordnades den 21–24 november 2016 i Strasbourg. Innan det gemensamma förslaget kunde överlämnas till parlamentet och rådet för godkännande var det nämligen nödvändigt att omvandla den politiska överenskommelse som åtföljde förlikningskommitténs överlämnandeskrivelse till juridiska budgetära texter, och översätta dem till samtliga av unionens officiella språk. Det krävs alltid ungefär en veckas arbete för den tekniska bearbetningen av det gemensamma förslaget, vilken normalt sett utförs av

kommissionen. I förevarande fall underrättade kommissionen parlamentet och rådet om att det tekniskt bearbetade förslaget fanns tillgängligt endast 18 minuter innan det ordinarie plenarsammanträdet i november 2016 avslutades, och det fanns endast tillgängligt på engelska.

Domstolens bedömning

- 28 Såsom framgår av artikel 314.10 FEUF är parlamentet skyldigt att utöva sina budgetbefogenheter med beaktande av fördragen och de akter som antagits i enlighet med dessa.
- 29 Det ska inledningsvis påpekas att parlamentet måste följa protokollet om lokalisering av institutionernas säten, som i enlighet med artikel 51 FEU utgör en integrerad del av fördragen. Enligt den enda artikeln a i ovannämnda protokoll ska "Europaparlamentet ha sitt säte i Strasbourg där de tolv månatliga plenarsammanträdena, inklusive budgetsammanträdet, ska hållas".
- 30 Republiken Frankrike har gjort gällande att enligt sistnämnda bestämmelse är parlamentet skyldigt att till fullo utöva sina budgetbefogenheter i Strasbourg, medan parlamentet anser att bestämmelsen avser ett specifikt plenarsammanträde, det vill säga det sammanträde som avser den första behandlingen av budgetförslaget, vilket innebär att de angripna rättsakterna inte omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse.
- 31 I detta hänseende påpekar domstolen att den enda artikeln a i protokollet om lokalisering av institutionernas säten hänvisar till "budgetsammanträdet", utan att för den skull utpeka vare sig ett specifikt ordinarie plenarsammanträde eller de rättsakter som omfattas av parlamentets befogenhet inom ramen för budgetförfarandet och som måste antas under detta plenarsammanträde. Enligt artikel 314 FEUF kan parlamentet emellertid behöva besluta om unionens årliga budget vid upprepade tillfällen och, med beaktande av de fastlagda datum och tidsfrister som föreskrivs i denna artikel, under olika ordinarie plenarsammanträden.
- 32 I avsaknad av förtydligande i den enda artikeln a i ovannämnda protokoll, ska begreppet "budgetsammanträde" därför anses avse samtliga plenarsammanträden där parlamentet utövar sin budgetbefogenhet och samtliga rättsakter som denna institution antar för detta ändamål.
- 33 Beträffande artikel 1 a i Edinburghbeslutet, som är avfattad i ordalag som är identiska med dem i den enda artikeln a i protokollet om lokalisering av institutionernas säten, har domstolen redan slagit fast att denna bestämmelse definierar parlamentets säte som den plats där institutionens tolv ordinarie plenarsammanträden regelbundet ska äga rum, inbegripet de tillfällen då parlamentet ska utöva sin befogenhet i budgetfrågor enligt fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 oktober 1997, Frankrike/parlamentet, C-345/95, EU:C:1997:450, punkt 29, och dom av den 13 december 2012, Frankrike/parlamentet, C-237/11 och C-238/11, EU:C:2012:796, punkt 40).
- 34 Det ska även tilläggas att parlamentets utövande av sin budgetbefogenhet under ett plenarsammanträde är av särskild betydelse för öppenheten och den demokratiska legitimiteten hos de unionsåtgärder som är grundade på unionens årliga budget. Sådan öppenhet och legitimitet kan emellertid inte säkerställas endast genom den första behandlingen av budgetförslaget inom ramen för det budgetförfarande som inrättats genom artikel 314 FEUF för det fall att parlamentet, i enlighet med artikel 314.4 c FEUF, antar ändringar till förslaget.
- 35 Enligt domstolens praxis utgör nämligen parlamentets utövande av sin budgetbefogenhet under ett plenarsammanträde en väsentlig del av unionens demokratiska liv, vilket bland annat kräver en offentlig debatt – under ett plenarsammanträde – som gör det möjligt för unionens medborgare att ta del av olika politiska inriktningar som kommer till uttryck och härigenom att bilda sig en politisk uppfattning om unionens verksamhet (dom av den 13 december 2012, Frankrike/parlamentet,

C-237/11 och C-238/11, EU:C:2012:796, punkt 68). En öppen parlamentarisk debatt under ett plenarsammanträde kan dessutom stärka budgetförfarandets demokratiska legitimitet ur unionsmedborgarnas perspektiv och öka trovärdigheten i unionens verksamhet.

- 36 Det förlikningsförfarande som föreskrivs i punkterna 4 c och 5 i artikel 314 FEUF kan leda till betydande ändringar av budgetförslaget, vilka inte har prövats under den första behandlingen i parlamentet eller varit föremål för en offentlig debatt i förlikningskommittén. Såsom parlamentet har bekräftat vid förhandlingen är kommitténs sammanträden inte offentliga och genomförs med deltagande av 28 parlamentsledamöter, vilka ska återspegla majoritetsförhållandet inom parlamentet, men likväl inte fullt ut representerar samtliga ledamöters politiska intressen.
- 37 Under dessa omständigheter omfattar uttrycket ”budgetsammanträdet” i den enda artikeln a i protokollet om lokalisering av institutionernas säten inte enbart det ordinarie plenarsammanträde vid vilket budgeten diskuteras vid första behandlingen, utan även den andra behandlingen enligt artikel 314.6 FEUF, vilket säkerställer en offentlig debatt och en offentlig omröstning under ett plenarsammanträde om det gemensamma förslag till årlig budget som utarbetats efter förlikningsförfarandet.
- 38 Parlamentet måste även iaktta de krav som det åläggs genom artikel 314 FEUF vid utövandet av sina budgetbefogenheter under ett plenarsammanträde. De fastlagda datum och tidsfrister som anges i denna bestämmelse syftar till att säkerställa att unionens årliga budget antas innan det år som föregår budgetåret i fråga löper ut, och om de inte respekteras kan det i förekommande fall leda till att artikel 315 FEUF om tillfällig budget blir tillämplig.
- 39 Bland annat för det fall att parlamentet inte lyckas anta ett beslut vid den andra behandlingen av det gemensamma förslaget till årlig budget inom den frist på fjorton dagar som föreskrivs i artikel 314.6 FEUF, eller för det fall att rådet avvisar detta förslag inom samma frist, framgår det av punkt 7 b i nämnda artikel att kommissionen ska lägga fram ett nytt budgetförslag, och således ska hela budgetförfarandet tas om från början. I ett sådant fall förlorar parlamentet dessutom sin rätt enligt artikel 314.7 d FEUF – för det fall att rådet avvisar det gemensamma förslaget till årlig budget – att ensamt besluta om att anta budgeten genom en omröstning med kvalificerad majoritet.
- 40 Om parlamentet inte håller någon debatt och omröstning om det gemensamma förslaget till årlig budget inom den frist på fjorton dagar som föreskrivs i artikel 314.6 FEUF, kan rådet, under de förutsättningar som anges i punkt 7 a i samma artikel, ensamt anta förslaget. Att parlamentet utövar sin befogenhet enligt artikel 314.6 FEUF och beslutar om det gemensamma förslaget under ett plenarsammanträde är, såsom det har erinrats om i punkterna 34–36 ovan, av särskild betydelse för öppenheten och den demokratiska legitimiteten av unionens verksamhet, vilka kommer till uttryck genom förfarandet för att anta den årliga budgeten.
- 41 Parlamentet ska således fullgöra sin budgetbefogenhet med all den omsorg och noggrannhet och allt det engagemang som ett sådant ansvar kräver (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 2012, Frankrike/parlamentet, C-237/11 och C-238/11, EU:C:2012:796, punkt 68), vilket innebär att parlamentets debatter och omröstningar ska grunda sig på en text som har delats ut till ledamöterna i god tid och som översatts till samtliga av unionens officiella språk. Unionen upprätthåller nämligen flerspråkigheten, såsom det erinras om i artikel 3.3 fjärde stycket FEU (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 maj 2015, Spanien/rådet, C-147/13, EU:C:2015:299, punkt 42, och dom av den 6 september 2017, Slovakien och Ungern/rådet, C-643/15 och C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 203).

- 42 Eftersom den enda artikeln a i protokollet om lokalisering av institutionernas säten och artikel 314 FEUF är av likvärdig rättslig rang, ska det för det tredje påpekas att de krav som uppställs i den första av dessa bestämmelser inte kan ges företräde framför de krav som uppställs i den andra bestämmelsen och vice versa. I varje enskilt fall ska dessa bestämmelser tillämpas med iakttagande av en erforderlig avvägning och skälig balans mellan dessa krav.
- 43 Det följer dessutom av fast rättspraxis att protokollet om lokalisering av institutionernas säten grundar sig på en ömsesidig respekt för medlemsstaternas respektive parlamentets befogenheter, samt på en ömsesidig skyldighet till lojalt samarbete (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 september 1988, Frankrike/parlamentet, 358/85 och 51/86, EU:C:1988:431, punkterna 34 och 35, dom av den 1 oktober 1997, Frankrike/parlamentet, C-345/95, EU:C:1997:450, punkterna 31 och 32, och dom av den 13 december 2012, Frankrike/parlamentet, C-237/11 och C-238/11, EU:C:2012:796, punkterna 41, 42 och 60).
- 44 Parlamentet är därmed skyldigt att utöva sin budgetbefogenhet under ett ordinarie plenarsammanträde i Strasbourg, men denna skyldighet – som följer av den enda artikeln a i protokollet om lokalisering av institutionernas säten – utgör likväl inte hinder mot att debatten och omröstningen om den årliga budgeten hålls under ett extra plenarsammanträde i Bryssel, om det är nödvändigt med hänsyn till kraven på ett välfungerande budgetförfarande i enlighet med i artikel 314 FEUF. Att genomföra budgetförfarandet på ett sådant sätt att den enda artikeln a i nämnda protokoll ges absolut företräde, på bekostnad av parlamentets fulla medverkan i detta förfarande, skulle inte vara förenligt med den erforderliga avvägning som ska göras mellan de krav som uppställs i dessa bestämmelser, såsom det erinrats om i punkt 42 ovan.
- 45 Beträffande domstolsprövningen av att de villkor som följer av punkterna 42–44 ovan iakttas, påpekar domstolen att genomförandet av ett välfungerande budgetförfarande ger parlamentet ett utrymme för skönsmässig bedömning när det ska göra denna avvägning mellan de krav som uppställs i den enda artikeln a i protokollet om lokalisering av institutionernas säten och de krav som uppställs i artikel 314 FEUF. En sådan domstolsprövning avser således frågan huruvida parlamentet gjorde en oriktig bedömning i detta avseende, genom att utöva en del av sin budgetbefogenhet under ett extra plenarsammanträde.
- 46 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som domstolen ska pröva huruvida de angripna rättsakterna innefattar en erforderlig avvägning mellan de krav som uppställs i den enda artikeln a i protokollet om lokalisering av institutionernas säten och de krav som uppställs i artikel 314 FEUF.
- 47 I detta avseende har Republiken Frankrike gjort gällande att om parlamentets sammanträdesschema hade ändrats, skulle det ha varit möjligt att hålla debatten och omröstningen om det gemensamma förslaget till unionens årliga budget för budgetåret 2017 i Strasbourg, inom den tidsfrist som föreskrivs i artikel 314.6 FEUF, och att det under alla omständigheter hade varit möjligt att hålla en sådan debatt och omröstning under det ordinarie plenarsammanträdet i Strasbourg i november 2016. Den rättsakt varigenom parlamentets ordförande förklarade att unionens årliga budget för budgetåret 2017 var slutgiltigt antagen hade dessutom kunnat antas under det påföljande ordinarie plenarsammanträdet, som hölls den 12–15 december 2016.
- 48 Republiken Frankrikes argument avseende parlamentets sammanträdesschema för år 2016 grundar sig i huvudsak på premissen att eftersom parlamentet, när det fastställde sitt sammanträdesschema, rimligen kunde förutse den dag då förlikningskommittén skulle uppnå enighet om ett gemensamt förslag till unionens årliga budget, det vill säga den 17 november 2016, skulle nämnda institution ha anordnat ett ordinarie plenarsammanträde senare än den 21–24 november samma år, vilket hade gjort det möjligt att under detta sammanträde inom rätt tid hålla en debatt och omröstning om den andra behandlingen av förslaget.

- 49 Republiken Frankrike har emellertid inte lagt fram några uppgifter som visar att parlamentet gjorde en oriktig bedömning i detta avseende när det fastställde schemat för de ordinarie plenarsammanträdena år 2016.
- 50 Den premiss som det redogjorts för i punkt 48 ovan kan nämligen inte godtas. Vid tidpunkten då schemat för de ordinarie plenarsammanträdena fastställdes var det, i princip, inte säkert att ett förlikningsförfarande skulle komma till stånd, och det var inte heller känt när ett sådant förfarande skulle inledas och, i förekommande fall, avslutas sedan enighet uppnåtts om ett förslag till årlig budget. Republiken Frankrike har också medgett att det, vid den tidpunkten, inte var uteslutet att om förlikningskommittén sammankallades, skulle den kunna enas om ett gemensamt förslag till unionens årliga budget före den 17 november 2016, och då hade parlamentet kunnat debattera och rösta om den andra behandlingen av detta förslag under det ordinarie plenarsammanträdet den 21–24 november 2016, utan att åsidosätta de krav på omsorg, noggrannhet och engagemang som det erinrats om i punkt 41 ovan.
- 51 Denna slutsats påverkas inte av Republiken Frankrikes argument att, om förlikningskommittén skulle ha uppnått enighet innan den frist som föreskrivs i artikel 314.5 FEUF löpte ut, var det tänkbart att kommittén skulle skjuta upp formaliseringen av denna överenskommelse. Ett sådant synsätt, som på ett konstlat sätt skulle senarelägga datumet för överenskommelsen, är nämligen inte förenligt med punkt 6 i nämnda artikel, som anger att fristen för parlamentet och rådet att godkänna det gemensamma förslaget på fjorton dagar börjar löpa från och med den dag då förlikningskommittén uppnår enighet.
- 52 Det kan följaktligen konstateras att parlamentet höll sig inom gränserna för det utrymme för skönsmässig bedömning som det redogjorts för i punkt 45 ovan när det fastställde sitt schema för ordinarie plenarsammanträden 2016.
- 53 Det ska även prövas huruvida parlamentet, inom ramen för det sammanträdesschema som fastställts enligt ovan, kunde utöva sin budgetbefogenhet genom att anta de angripna rättsakterna under det extra plenarsammanträdet som hölls i Bryssel den 30 november och 1 december 2016, utan att göra en oriktig bedömning.
- 54 Vad för det första gäller dagordningarna för parlamentets plenarsammanträde den 30 november och den 1 december 2016, samt parlamentets lagstiftningsresolution av den 1 december 2016 om det gemensamma förslaget till unionens årliga budget för budgetåret 2017, är det ostridigt förlikningskommittén nådde enighet om förslaget och att parlamentet och rådet underrättades härom den 17 november 2016. Parlamentet förde inte upp förslaget på dagordningen för det ordinarie plenarsammanträdet i Strasbourg den 21–24 november 2016, utan på dagordningen för det extra plenarsammanträde som hölls i Bryssel den 30 november och 1 december 2016.
- 55 I detta avseende konstaterar domstolen att i förevarande fall var den 1 december 2016 den dag då den tidsfrist som föreskrivs i artikel 314.6 FEUF löpte ut. Om parlamentet hade överskridit denna frist hade det inneburit att den årliga budgeten för budgetåret 2017 hade antagits med stöd av artikel 314.7 a FEUF, utan att parlamentet hade deltagit i den andra behandlingen av budgetförfarandet, eftersom rådet redan hade godkänt det gemensamma förslaget till unionens årliga budget för nämnda budgetår den 28 november 2016.
- 56 Angående Republiken Frankrikes argument att parlamentet hade kunnat besluta om det gemensamma förslaget till unionens årliga budget för budgetåret 2017 vid en tidigare tidpunkt, det vill säga under det ordinarie plenarsammanträdet den 21–24 november 2016 i Strasbourg, påpekar domstolen följande. Den omständigheten att parlamentet utnyttjade hela den tidsfrist som föreskrivs i artikel 314.6 FEUF kan inte påverka lagenligheten av dagordningarna för parlamentets plenarsammanträde den 30 november och den 1 december 2016, och inte heller parlamentets lagstiftningsresolution av den 1 december 2016, mot bakgrund av protokollet om lokalisering av institutionernas säte. Parlamentet

har nämligen rätt att till fullo utnyttja de tidsfrister som det förfogar över enligt bestämmelserna i nämnda artikel 314. Såsom parlamentet har påpekat under förhandlingen vid domstolen, är de interna diskussionerna inom de olika politiska grupperna och budgetutskottet mycket tidskrävande, och denna tid är av yttersta vikt för att förbereda debatten och omröstningen om budgeten under ett plenarsammanträde, och i synnerhet för att uppnå en majoritet.

- 57 Förlikningskommitténs enighet om det gemensamma förslaget till unionens årliga budget för budgetåret 2017 undergick dessutom en teknisk bearbetning och översattes till samtliga av unionens officiella språk, vilket alla parter anser var nödvändigt. Parterna har inte heller invänt mot beslutet att låta kommissionen ansvara för den tekniska bearbetningen, i enlighet med en gemensam överenskommelse mellan parlamentet och rådet och med det interinstitutionella avtalet av den 2 december 2013 mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning (EUT C 373, 2013, s. 1).
- 58 Efter denna tekniska bearbetning fick parlamentet inte tillgång till det gemensamma förslaget till unionens årliga budget för budgetåret 2017 förrän under eftermiddagen den 24 november 2016, det vill säga den sista dagen av det ordinarie plenarsammanträdet i november 2016, och endast på engelska. I enlighet med artiklarna 156 och 158 i arbetsordningen kunde debatten och omröstningen om förslaget, under dessa omständigheter, inte föras upp på dagordningen för sammanträdet den 24 november 2016. Det framgår nämligen av dessa bestämmelser att överläggningar och omröstningar endast kan hållas avseende en text som är avfattad på samtliga av unionens officiella språk, och som har gjorts tillgänglig för ledamöterna minst tjugofyra timmar tidigare. För att kunna förbereda en debatt och en omröstning om det gemensamma förslaget till årlig budget under ett plenarsammanträde med all den omsorg, noggrannhet och det engagemang som krävs, och med beaktande av kravet på flerspråkighet, är det absolut nödvändigt att iaktta dessa minimikrav.
- 59 Republiken Frankrike har inte heller visat att den tidsåtgång som krävdes för den tekniska bearbetningen av förlikningskommitténs överenskommelse om det gemensamma förslaget till årlig budget för budgetåret 2017, det vill säga sju dagar i förevarande fall, var orimligt lång. Parlamentet måste visserligen vidta alla tänkbara åtgärder för att tidsåtgången för den tekniska bearbetningen, i förekommande fall, ska göra det möjligt att iaktta de krav som följer av den enda artikeln a i protokollet om lokalisering av institutionernas säten, men nyssnämnda medlemsstat har inte lagt fram några konkreta uppgifter som kan leda till slutsatsen att parlamentet åsidosatte denna skyldighet, och att tidsåtgången för den tekniska bearbetningen således kunde ha minskats, så att parlamentet kunde ha haft tillgång till det gemensamma förslaget i enlighet med de villkor som uppställs i arbetsordningen vid en tidigare tidpunkt än den 24 november 2016.
- 60 Även om det antas att denna tidsåtgång hade kunnat minskas, måste hänsyn tas till den tid – utöver de minimikrav som uppställs i artikel 156 i arbetsordningen – som krävs för att förbereda plenarsammanträdet avseende det gemensamma förslaget till årlig budget och den tid som ledamöterna behöver, i synnerhet de ledamöter som tillhör den parlamentariska minoriteten, som inte är representerad under förlikningsförfarandet, för att på ett ändamålsenligt sätt få kännedom, debattera och rösta om förslaget med all den omsorg, noggrannhet och det engagemang som krävs.
- 61 Följaktligen gjorde parlamentet inte en oriktig bedömning genom att föra upp debatten och omröstningen om det gemensamma förslaget till unionens årliga budget för budgetåret 2017 på dagordningen för det extra plenarsammanträde som hölls den 30 november och 1 december 2016 i Bryssel, samt genom att – under samma plenarsammanträde – godkänna detta förslag genom en lagstiftningsresolution.
- 62 Vad för det andra gäller den rättsakt varigenom unionens årliga budget för budgetåret 2017 förklarades vara slutgiltigt antagen, påpekar domstolen att EUF-fördraget inte uppställer någon tidsfrist för parlamentets ordförande att anta denna rättsakt, men det framgår av ordalydelsen i artikel 314.9 FEUF att den ska antas när det förfarande som anges i nämnda artikel har avslutats.

- 63 Den rättsakten är nämligen nära förbunden med omröstningen om det gemensamma förslaget till årlig budget vid den andra behandlingen. Den rättsakt varigenom parlamentets ordförande, efter att ha kontrollerat att förfarandet förlöpt i överensstämmelse med gällande rätt, formellt fastställer att budgeten är slutgiltigt antagen utgör det sista steget i förfarandet för att anta unionens budget och ger denna bindande verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 september 2013, rådet/parlamentet, C-77/11, EU:C:2013:559, punkt 50). När parlamentet har gjort den erforderliga avvägning som det erinrats om i punkt 42 ovan, och således kan debattera och rösta om det gemensamma förslaget till årlig budget under ett extra plenarsammanträde i Bryssel, ska parlamentets ordförande följaktligen anta denna rättsakt under samma plenarsammanträde.
- 64 Med hänsyn till vilken betydelse antagandet av den årliga budgeten har för unionens verksamhet, kan det inte heller krävas att parlamentets ordförande ska vara skyldig att invänta nästa ordinarie plenarsammanträde i Strasbourg för att konstatera att budgetförfarandet definitivt är avslutat och ge unionens årliga budget bindande verkan.
- 65 Följaktligen gjorde parlamentet inte en oriktig bedömning när det fastställde att unionens årliga budget för budgetåret 2017 var slutgiltigt antagen under det plenarsammanträde som hölls den 1 december 2016 i Bryssel.
- 66 Det följer av ovanstående att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den enda grund Republiken Frankrike har åberopat, och således ska talan ogillas.

Rättegångskostnader

- 67 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Parlamentet har yrkat att Republiken Frankrike ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Frankrike har tappat målet, ska den bära sina rättegångskostnader och ersätta parlamentets rättegångskostnader. Med tillämpning av artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska Storhertigdömet Luxemburg, som intervenerat i målet, bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) Republiken Frankrike ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europaparlamentets rättegångskostnader.**
- 3) Storhertigdömet Luxemburg ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter