



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

14. juli 2022 *

»Annulationssøgsmål – regler for institutionerne – Den Europæiske Unions organer, kontorer og agenturer – Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (ELA) – kompetence med hensyn til fastlæggelse af hjemstedet – artikel 341 TEUF – anvendelsesområde – afgørelse vedtaget af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer i tilknytning til en samling i Rådet – Domstolens kompetence i henhold til artikel 263 TEUF – retsaktens ophavsmand og retlige karakter – manglende bindende retsvirkninger i Unionens retsorden«

I sag C-743/19,

angående et annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 9. oktober 2019

Europa-Parlamentet ved I. Anagnostopoulou, C. Biz og L. Visaggio, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bauer, J. Bauerschmidt og E. Rebasti, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Belgien ved J.-C. Halleux, M. Jacobs, C. Pochet og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede,

Den Tjekkiske Republik ved L. Březinová, D. Czechová, K. Najmanová, M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede,

Kongeriget Danmark ved M. Jespersen, V. Pasternak Jørgensen, J. Nymann-Lindgren og M. Søndahl Wolff, som befuldmægtigede,

Irland ved M. Browne, G. Hodge, A. Joyce og J. Quaney, som befuldmægtigede, bistået af D. Fennelly, BL

Den Helleniske Republik ved K. Boskovits og E.-M. Mamouna, som befuldmægtigede,

* Processprog: italiensk.

Kongeriget Spanien ved S. Centeno Huerta et A. Gavela Llopis, som befuldmægtigede,

Den Franske Republik ved A. Daly, A.-L. Desjonquères, E. Leclerc og T. Stehelin, som befuldmægtigede,

Storhertugdømmet Luxembourg ved A. Germeaux, C. Schiltz og T. Uri, som befuldmægtigede,

Ungarn ved M.Z. Fehér og K. Szíjjártó, som befuldmægtigede,

Kongeriget Nederlandene ved M.K. Bulterman, J.M. Hoogveld og J. Langer, som befuldmægtigede,

Republikken Polen ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

Den Slovakiske Republik ved E.V. Drugda og B. Ricziová, som befuldmægtigede,

Republikken Finland ved M. Pere, som befuldmægtiget,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Arabadjiev, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen og J. Passer samt dommerne J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P.G. Xuereb, A. Kumin og N. Wahl (refererende dommer),

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. juni 2021,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. oktober 2021,

afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Parlamentet har i stævningen nedlagt påstand om annullation af afgørelse (EU) 2019/1199 vedtaget ved fælles overenskomst mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer af 13. juni 2019 om fastlæggelse af Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndigheds hjemsted (EUT 2019, L 189, s. 68, herefter »den anfægtede afgørelse«).

Retsforskrifter

- 2 Den 12. december 1992 vedtog repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer ved fælles aftale på grundlag af EØF-traktatens artikel 216, EKSF-traktatens artikel 77 og Euratomtraktatens artikel 189 afgørelsen vedrørende fastlæggelse af hjemstedet for De Europæiske Fællesskabers institutioner og for visse af Fællesskabernes organer og tjenester (EFT 1992, C 341, s. 1, herefter »Edinburghafgørelsen«).
- 3 Edinburghafgørelsens artikel 1 fastlægger de respektive hjemsteder for Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Kommissionen, Den Europæiske Unions Domstol, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Den Europæiske Revisionsret og Den Europæiske Investeringsbank.
- 4 Samme afgørelses artikel 2 bestemmer:

»Hjemstedet for andre bestående eller fremtidige organer og tjenester vil blive fastlagt ved fælles aftale mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer på en kommende samling i Det Europæiske Råd under hensyntagen til de fordele, som ovennævnte bestemmelser giver de berørte medlemsstater, og således at der sker en passende prioritering af medlemsstater, der ikke for øjeblikket er hjemsted for nogen fællesskabsinstitutioner.«
- 5 Artikel 341 TEUF bestemmer, at »[h]jemstedet for Unionens institutioner fastlægges ved overenskomst mellem medlemsstaternes regeringer«.
- 6 Protokol nr. 6 om fastlæggelse af hjemstedet for Den Europæiske Unions institutioner og for visse af Unionens organer, kontorer, agenturer og tjenester (herefter »protokol nr. 6«), der er knyttet som bilag til EU-traktaten, EUF-traktaten og Euratomtraktaten, har følgende ordlyd:

»Repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer er –

under henvisning til artikel 341 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og artikel 189 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab,

idet de erindrer om og bekræfter afgørelsen af 8. april 1965 og uden at foregribe afgørelser om hjemstedet for fremtidige institutioner, organer og tjenester

blevet enige om følgende bestemmelser [...]:

Eneste artikel

 - a) Europa-Parlamentet har hjemsted i Strasbourg [...].
 - b) Rådet har hjemsted i Bruxelles. [...]
 - c) Kommissionen har hjemsted i Bruxelles. [...]
 - d) Den Europæiske Unions Domstol har hjemsted i Luxembourg.
 - e) Revisionsretten har hjemsted i Luxembourg.

- f) Det Økonomiske og Sociale Udvalg har hjemsted i Bruxelles.
- g) Regionsudvalget har hjemsted i Bruxelles.
- h) Den Europæiske Investeringsbank har hjemsted i Luxembourg.
- i) Den Europæiske Centralbank har hjemsted i Frankfurt.
- j) Den Europæiske Politienhed (Europol) har hjemsted i Haag.«

Sagens baggrund

Forordning (EU) 2019/1149

- 7 Den 13. marts 2018 vedtog Kommissionen forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en europæisk arbejdsmarkedsmyndighed (COM(2018) 131 final). Forslagets artikel 4 havde denne ordlyd: »Myndigheden har hjemsted i [x].«
- 8 Efter interinstitutionelle forhandlinger, der fandt sted i januar og februar 2019, konstaterede Parlamentets og Rådets repræsentanter, at de ikke rådede over de nødvendige oplysninger til at fastlægge hjemstedet for Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (ELA), og aftalte at udsætte dette valg til en senere dato. Det blev således besluttet dels at slette artikel 4 i det forslag til forordning, der er nævnt i ovenstående præmis, dels at angive grundene til denne holdning i en fælles erklæring, som Kommissionen skulle tilslutte sig, og som ville blive knyttet som bilag til forordningen, når den var blevet vedtaget.
- 9 Den 20. juni 2019 blev Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1149 om oprettelse af en europæisk arbejdsmarkedsmyndighed, om ændring af forordning (EF) nr. 883/2004, (EU) nr. 492/2011 og (EU) 2016/589 og om ophævelse af afgørelse (EU) 2016/344 (EUT 2019, L 186, s. 21) vedtaget. Den nævnte forordning, der blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 11. juli 2019, indeholdt ingen bestemmelse om fastlæggelsen af ELA's hjemsted.
- 10 Den fælles erklæring fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen (EUT 2019, L 188, s. 131), der blev vedtaget samtidig med forordning 2019/1149 og offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 12. juli 2019, har følgende ordlyd:

»Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen bemærker, at proceduren for valg af hjemsted for [ELA] ikke var afsluttet på tidspunktet for vedtagelsen af forordningen om dens oprettelse.

Under henvisning til forpligtelsen til loyalt og gennemsigtigt samarbejde og under henvisning til traktaterne anerkender de tre institutioner værdien af udveksling af oplysninger fra de indledende faser af proceduren for udvælgelse af hjemsted for [ELA].

En sådan tidlig udveksling af oplysninger vil gøre det lettere for de tre institutioner at udøve deres rettigheder i henhold til traktaterne gennem de tilknyttede procedurer.

Europa-Parlamentet og Rådet noterer sig Kommissionens intention om at træffe de nødvendige foranstaltninger til, at der i forordningen om oprettelse af [ELA] fastsættes en bestemmelse om myndighedens hjemsted, og til at sikre, at myndigheden fungerer selvstændigt i overensstemmelse med den nævnte forordning.«

Den anfægtede afgørelse

- 11 Den 13. marts 2019 godkendte repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer i tilknytning til et møde i De Faste Repræsentanternes Komité (Coreper) ved fælles overenskomst proceduren og kriterierne for afgørelsen om placering af ELA's hjemsted.
- 12 De fastlagte udvælgelsesregler præciserede, at afgørelsen om fastlæggelse af ELA's hjemsted ville blive baseret på kriterier, der var analoge med dem, der fremgik af den fælles tilgang, der står i bilaget til Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens fælles erklæring af 19. juli 2012 om decentrale agenturer (herefter »den fælles erklæring af 2012«). Disse kriterier vedrørte for det første geografisk spredning, for det andet den dato, hvor agenturet kan oprettes på sit hjemsted, når retsakten om oprettelse træder i kraft, for det tredje stedets tilgængelighed, for det fjerde forekomst af tilstrækkelige uddannelsesfaciliteter for personalets børn og for det femte passende adgang til arbejdsmarkedet, social sikring og lægebehandling for såvel børn som ægtefæller.
- 13 Reglerne for udvælgelsesproceduren foreskrev desuden, at tilbud om at huse en sådan enhed skulle fremsættes til generalsekretæren for Rådet med kopi til generalsekretæren for Kommissionen, og at de ville blive offentliggjort på Rådets websted, at Kommissionen ville udarbejde en generel vurdering af alle tilbuddene og beskrive, hvordan hvert tilbud opfyldte kriterierne, at Rådets Generalsekretariat derefter ville videresende denne vurdering til medlemsstaterne og gøre den offentligt tilgængelig, og at der efterfølgende ville være en politisk drøftelse blandt repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer i tilknytning til et møde i Coreper. Disse regler præciserede, at afstemningsprocessen ville finde sted senere i tilknytning til en samling i Rådet »Beskæftigelse, socialpolitik, sundhed og forbrugerpolitik« (EPSCO) i Luxembourg, at den ville bestå af flere på hinanden følgende afstemningsrunder uden lodtrækning, indtil et tilbud havde fået flertallet af stemmerne, og at den endelige afgørelse, der afspejlede resultatet af afstemningsprocessen, ville blive bekræftet ved fælles aftale mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer på det samme møde.
- 14 På grundlag af Kommissionens vurdering af de fire fremsatte tilbud (nærmere bestemt Sofia (Bulgarien), Nicosia (Cypern), Riga (Letland) og Bratislava (Slovakiet)) udvekslede repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer den 5. juni 2019 synspunkter vedrørende disse tilbud i tilknytning til et møde i Coreper.
- 15 Den 13. juni 2019 vedtog repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer i tilknytning til en samling i Rådet og efter en afstemning med henblik på at afgøre sagen imellem de fire medlemsstater, der havde tilbudt at huse ELA, den anfægtede afgørelse, som blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 15. juli 2019.
- 16 Denne afgørelses artikel 1 har følgende ordlyd:
»[ELA] har hjemsted i Bratislava.«

Parternes påstande

17 Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

- Den anfægtede afgørelse annulleres.
- Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

18 Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Sagen afvises eller frifindelse.
- Parlamentet tilpligtes at betales sagsomkostningerne.
- Såfremt sagsøgeren gives medhold, opretholdes retsvirkningerne af den anfægtede afgørelse i den periode, der er nødvendig for at fastlægge ELA's nye hjemsted.

Retsforhandlingerne for Domstolen

- 19 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 7. januar 2020 har Den Slovakiske Republik fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.
- 20 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 3. februar 2020 har Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien og Kongeriget Nederlandene fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.
- 21 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 4. februar 2020 har Kongeriget Belgien, Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Irland, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Ungarn, Republikken Polen og Republikken Finland fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.
- 22 Den 20. november 2020 har Europa-Parlamentet i medfør af artikel 16, stk. 3, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol anmodet om, at Domstolen sættes som stor afdeling i den foreliggende sag.

Domstolens kompetence

Parternes argumentation

- 23 Rådet, støttet af samtlige intervenerende medlemsstaters regeringer, har gjort gældende, at det er åbenbart, at Parlamentets søgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.
- 24 Indledningsvis skal den anfægtede afgørelse ikke tilskrives Rådet, men medlemsstaterne. Som det bekræftes i retspraksis, kan medlemsstaterne ikke optræde som sagsøgte. Endvidere er denne afgørelse blevet truffet på grundlag af artikel 341 TEUF, som ikke kun finder anvendelse på fastlæggelsen af hjemstedet for de EU-institutioner, der er opregnet i artikel 13 TEU, men ligeledes på fastlæggelsen af hjemstedet for Unionens organer, kontorer og agenturer, således at den nævnte afgørelse ikke er undergivet Domstolens kontrol i henhold til artikel 263 TEUF.

Endelig har Rådet anført, at det forhold, at medlemsstaterne har vedtaget denne afgørelse, på ingen måde er til hinder for en effektiv domstolsprøvelse. Under alle omstændigheder kan nødvendigheden af at sikre en sådan kontrol ikke ifølge Rådet føre til, at der skabes andre retsmidler end dem, der er fastsat ved traktaterne.

- 25 Parlamentet er af den opfattelse, at den anfægtede anførelse kan anfægtes, jf. artikel 263 TEUF, og at søgsmålet derfor kan antages til realitetsbehandling.
- 26 Ifølge Parlamentet er denne afgørelse klart en retsakt, der er retligt bindende for Unionen. For det første skal der tages hensyn til den formelle benævnelse »afgørelse«, der i medfør af artikel 288, stk. 4, TEUF betegner en retsakt, der er bindende i alle enkeltheder. For det andet er den nævnte afgørelse en retsakt, der er blevet vedtaget i medfør af artikel 341 TEUF, dvs. en traktatbestemmelse, der fastsætter vedtagelsen af bindende retsakter, og som tilsigter at fastsætte, hvor hjemstedet for Unionens agenturer skal placeres. For det tredje og sidste er denne afgørelse blevet offentliggjort i serie L i *Den Europæiske Unions Tidende*, der er forbeholdt normative retsakter.
- 27 Hvad angår den faktiske ophavsmand til den anfægtede afgørelse er Parlamentet af den opfattelse, at der, til trods for den henvisning, der er foretaget i afgørelsens titel til »fælles overenskomst mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer«, er tale om Rådet.
- 28 Til støtte for denne holdning har Parlamentet gjort gældende, for det første, at der i headeren på de dokumenter, der vedrører udvælgelsesproceduren og udkastet, der ligger til grund for den anfægtede afgørelse, står »Rådet for Den Europæiske Union«, hvilket giver indtryk af, at Rådet står bag dem. For det andet var den proces, der gik forud for vedtagelsen af denne afgørelse, støttet på Rådets administrative strukturer og forberedende organer, navnlig på Coreper, der er omhandlet i artikel 240, stk. 1, TEUF. For det tredje viser inddragelsen af den rumænske minister i denne beslutningsproces, at Rådets formandskab, der er omhandlet i artikel 16, stk. 9, TEUF, handlede i denne egenskab i det foreliggende tilfælde. Eftersom artikel 297, stk. 2, første afsnit, TEUF fastsætter, at visse ikke- lovgivningsmæssige retsakter skal være undertegnet af formanden for den institution, der har vedtaget dem, godtgør det forhold, at den rumænske minister har undertegnet den anfægtede afgørelse, for det fjerde, at denne har handlet inden for rammerne af sine opgaver som formand for Rådet.
- 29 I denne henseende har Parlamentet anført, at det i medfør af retspraksis ikke er tilstrækkeligt, at en retsakt kvalificeres som en afgørelse vedtaget af medlemsstaterne, for at denne retsakt ikke er undergivet Domstolens legalitetskontrol. Det er også nødvendigt at godtgøre, at den pågældende retsakt i betragtning af dens indhold og de samlede omstændigheder, hvorunder den er blevet udstedt, ikke i realiteten udgør en afgørelse vedtaget af Rådet (dom af 30.6.1993, Parlamentet mod Rådet og Kommissionen, C-181/91 og C-248/91, EU:C:1993:271, præmis 14). Denne konstatering kan ikke finde sted, uden at der foretages en undersøgelse af retsaktens indhold og dens retsvirkninger. Dette gælder så meget desto mere som den anfægtede afgørelse i det foreliggende tilfælde griber ind i den beføjelse, der er tillagt EU-lovgiver i medfør af artikel 46 TEUF og 48 TEUF.
- 30 Subsidiært har Parlamentet gjort gældende, at selv om det måtte blive fastslået, at den anfægtede afgørelse hidrører fra medlemsstaterne og ikke fra Rådet, skal det foreliggende søgsmål ikke desto mindre antages til realitetsbehandling. Der er nemlig stadig tale om en EU-retsakt, der skal skabe retsvirkninger i forhold til tredjemand på to områder, der henhører under Unionens kompetence, nemlig arbejdskraftens frie bevægelighed og koordinering af medlemsstaternes sociale

sikringsordninger. Det er derfor åbenbart, at fastlæggelsen af hjemstedet for ELA ved den anfægtede afgørelse griber direkte ind i et område, der allerede er reguleret af EU-lovgiver, med oprettelsen af denne myndighed og bidrager til at skabe en retlig situation, der kan gøres gældende over for tredjemænd.

- 31 Parlamentet har fremhævet, at hvis der rejses tvivl om, hvorvidt den anfægtede afgørelse kan gøres til genstand for prøvelse i henhold til artikel 263 TEUF, vil det føre til, at en retligt bindende EU-retsakt, der er vedtaget i medfør af en traktatbestemmelse, unddrages enhver retslig kontrol. Der findes nemlig ingen andre retsmidler, der gør det muligt at efterprøve, om den kompetence, som medlemsstaterne påberåber sig i medfør af artikel 341 TEUF, reelt findes med henblik på fastlæggelsen af hjemstedet for EU-organer, såsom ELA, eller om medlemsstaterne, således som Parlamentet har gjort gældende, under henvisning til artikel 341 TEUF har grebet ind i den beføjelse, der er tillagt EU-lovgiver ved artikel 46 TEUF og 48 TEUF.
- 32 Parlamentet er af den opfattelse, at selv om medlemsstaternes retsakter ikke indgår blandt dem, der er opregnet i artikel 263, stk. 1, TEUF, skal Domstolen erklære sig kompetent for at efterprøve overholdelsen af de kompetencer, der er tillagt institutionerne ved traktaterne som omhandlet i artikel 13, stk. 2, TEU. Såfremt den anfægtede afgørelse blev unddraget Domstolens kontrol med den begrundelse, at der er tale om en retsakt fra medlemsstaterne, ville det medføre, at Domstolen blev frataget muligheden for at efterprøve, om EU-lovgivers beføjelser er blevet overholdt, og i givet fald for at bringe tilsidesættelsen af de nævnte beføjelser til ophør ved at annullere denne afgørelse.
- 33 En sådan løsning er desuden i strid med retsstatsprincipperne om, at både medlemsstaterne og EU-institutionerne er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med traktaterne (dom af 23.4.1986, *Les Verts mod Parlamentet*, 294/83, EU:C:1986:166, præmis 23). I denne henseende er Parlamentet af den opfattelse, at disse principper udgør grundlaget for den generelle kompetence, som artikel 19 TEU tildeler Domstolen for at sikre overholdelsen af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne (dom af 24.6.2014, *Parlamentet mod Rådet*, C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 70).
- 34 I replikken har Parlamentet anført, at den retspraksis, som Rådet har påberåbt sig, vedrører retsakter, der er blevet vedtaget af medlemsstaterne uden for den ramme, der er blevet defineret ved traktaterne. Ifølge Parlamentet er den anfægtede afgørelse en EU-retsakt, der er blevet vedtaget på grundlag af en kompetence tildelt ved traktaterne, nemlig den, der følger af artikel 341 TEUF. Det vigtigste retsspørgsmål, der er blevet rejst i den foreliggende sag, vedrører således netop spørgsmålet om, hvorvidt denne kompetence kan udøves med henblik på at fastlægge ELA's hjemsted.

Domstolens bemærkninger

- 35 Den Europæiske Union er et retsfællesskab, i hvilken forbindelse der ved EUF-traktaten er indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Domstolen skal kunne kontrollere lovligheden af institutionernes retsakter (jf. i denne retning dom af 23.4.1986, *Les Verts mod Parlamentet*, 294/83, EU:C:1986:166, præmis 23, af 3.9.2008, *Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen*, C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 281, og af 3.6.2021, *Ungarn mod Parlamentet*, C-650/18, EU:C:2021:426, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

- 36 Hvad angår annullationssøgsmålet som omhandlet i artikel 263 TEUF kan dette anlægges til prøvelse af enhver af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer udstedt bestemmelse – uanset bestemmelsens karakter eller form – som tilsigter at have bindende retsvirkninger (jf. i denne retning dom af 31.3.1971, Kommissionen mod Rådet, 22/70, EU:C:1971:32, præmis 42, og af 3.6.2021, Ungarn mod Parlamentet, C-650/18, EU:C:2021:426, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Når dette er sagt, har Unionens retsinstanser i forbindelse med et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF kun kompetence til at efterprøve lovligheden af retsakter, der kan tilskrives Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer. Det følger navnlig heraf, at retsakter vedtaget af repræsentanter for medlemsstaternes regeringer, der ikke handler i egenskab af medlemmer af Rådet eller medlemmer af Det Europæiske Råd, men som repræsentanter for deres regeringer, og som således kollektivt udøver medlemsstaternes kompetence, ikke er undergivet Unionens retsinstansers legalitetskontrol (jf. i denne retning dom af 30.6.1993, Parlamentet mod Rådet og Kommissionen, C-181/91 og C-248/91, EU:C:1993:271, præmis 12, og kendelse af 16.6.2021, Sharpston mod Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, C-685/20 P, EU:C:2021:485, præmis 46).
- 38 Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt, at den afgørelse, der er genstand for et søgsmål, formelt kvalificeres som en afgørelse vedtaget af medlemsstaterne, for at denne retsakt ikke er undergivet den legalitetskontrol, der er indført ved artikel 263 TEUF. Det kræves desuden, at den pågældende retsakt i betragtning af dens indhold og de samlede omstændigheder, hvorunder den er blevet udstedt, ikke i realiteten udgør en afgørelse vedtaget af Rådet (jf. i denne retning dom af 30.6.1993, Parlamentet mod Rådet og Kommissionen, C-181/91 og C-248/91, EU:C:1993:271, præmis 14).
- 39 I det foreliggende tilfælde skal den anfægtede afgørelse forstås i lyset af den retlige ramme, der finder anvendelse på fastlæggelsen af hjemstedet for Unionens organer, kontorer og agenturer. I denne henseende er parterne uenige om, hvorvidt artikel 341 TEUF, hvorefter hjemstedet for »institutionerne« fastlægges »ved overenskomst mellem medlemsstaternes regeringer«, gyldigt kan påberåbes som grundlag for afgørelser vedrørende fastlæggelsen af hjemstedet for disse organer, kontorer og agenturer.
- 40 På den ene side har Rådet og de medlemsstater, der har interveneret til støtte for dets påstande, nemlig gjort gældende, at denne artikel skal fortolkes bredt, således at den udvides til at omfatte de nævnte organer, kontorer og agenturer, hvilket indebærer, at kompetencen til at fastlægge hjemstedet for et sådant organ, kontor eller agentur alene tilkommer repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, der træffer afgørelse ved fælles overenskomst. Det følger heraf, at den anfægtede afgørelse som en retsakt, der hidrører fra medlemsstaterne og ikke fra Rådet, ikke er undergivet Domstolens legalitetskontrol i henhold til artikel 263 TEUF.
- 41 På den anden side er Parlamentet af den opfattelse, at afgørelsen om fastlæggelse af hjemstedet for et af Unionens agenturer ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 341 TEUF, men falder ind under EU-lovgivers kompetencer. Det har udledt heraf, at den anfægtede afgørelse nødvendigvis må tilskrives Rådet og følgelig ikke kan undrages den legalitetskontrol, som Domstolen foretager. Under alle omstændigheder skal det foreliggende søgsmål, selv såfremt det skal lægges til grund, at denne afgørelse skal tilskrives medlemsstaterne, antages til realitetsbehandling, for så vidt som det er rettet mod den »faktiske ophavsmand« til denne afgørelse.

- 42 Det skal derfor først undersøges, om afgørelsen om udpegelse af hjemstedet for et af Unionens organer, kontorer eller agenturer skal træffes af medlemsstaterne i medfør af reglen i artikel 341 TEUF, eller om den skal træffes af EU-lovgiver i henhold til det materielle retsgrundlag, der finder anvendelse inden for det område, hvor det pågældende organ, kontor eller agentur skal varetage opgaver.

Om kompetencen med hensyn til fastlæggelse af hjemstedet for Unionens organer, kontorer og agenturer

- 43 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd og de mål, den forfølger, men også til den sammenhæng, hvori den indgår. En EU-retlig bestemmelses tilblivelseshistorie kan ligeledes give relevante elementer med henblik på dens fortolkning (jf. i denne retning dom af 10.12.2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Det skal således på grundlag af disse fortolkningsmetoder undersøges, om artikel 341 TEUF finder anvendelse på afgørelser om fastlæggelse af hjemstedet for Unionens organer, kontorer og agenturer.
- 45 Hvad for det første angår ordlyden af artikel 341 TEUF henviser denne alene til »Unionens institutioner«. I henhold til artikel 13, stk. 1, TEU henviser begrebet »institutioner« til en præcis liste over enheder, som ikke omfatter Unionens organer og kontorer og heller ikke dens agenturer.
- 46 Hvad for det andet angår den sammenhæng, hvori artikel 341 TEUF indgår, skal det først fremhæves, således som generaladvokaten har anført i punkt 94 i forslaget til afgørelse, at Lissabontraktaten har ændret adskillige bestemmelser i traktaterne med henblik på at indføje en udtrykkelig henvisning til »Unionens organer, kontorer og agenturer«, hvilket har medført, at der udtrykkeligt sondres mellem på den ene side Unionens institutioner, der udtrykkeligt er nævnt i artikel 13, stk. 1, TEU, og på den anden side Unionens organer, kontorer og agenturer. Mens visse bestemmelser i EUF-traktaten kun omhandler Unionens institutioner, henviser andre bestemmelser heri, såsom artikel 15, 16, 123, 124, 127, 130, 228, 263, 265, 267, 282, 298 og 325, således mere bredt til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer. Dette er navnlig tilfældet for så vidt angår Domstolens kompetence med hensyn til artikel 263 TEUF, 265 TEUF og 267 TEUF.
- 47 Det må imidlertid konstateres, at ordlyden af artikel 341 TEUF, som kun omhandler »institutioner«, svarer til ordlyden af de bestemmelser, der gik forud for denne artikel, nemlig EØF-traktatens artikel 216 (efter ændring EF-traktatens artikel 216, nu artikel 289 EF).
- 48 Selv om EU-traktaten, således som det fremgår af denne doms præmis 46, foretager en klar sondring mellem Unionens institutioner på den ene side og dens organer, kontorer og agenturer på den anden side, kan den omstændighed, som Rådet har henvist til, hvorefter bestemmelserne i EUF-traktatens syvende del, hvori indgår artikel 341 TEUF, som har overskriften »Almindelige og afsluttende bestemmelser«, nævner »institutioner«, derfor ikke anses for et udtryk for, at traktaternes ophavsmænd havde til hensigt at tillægge begrebet »institutioner« en bred forståelse, således at det omfatter ikke blot de enheder, der er nævnt i artikel 13, stk. 1, TEU, men også Unionens organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved eller i medfør af traktaterne, og som har til formål at bidrage til virkeliggørelsen af Unionens mål. Dette er så meget desto mere tilfældet, som EU-traktaten og EUF-traktaten udgør et fælles forfatningsmæssigt grundlag for Unionen i henhold til artikel 1, stk. 3, TEU og artikel 1, stk. 2, TEUF, således at definitionen af

begrebet »institutioner« i artikel 13, stk. 1, TEU og sondringen mellem disse institutioner på den ene side og Unionens organer, kontorer og agenturer på den anden side skal gives en tværgående og ensartet anvendelse i de to traktater.

- 49 Domstolens brede fortolkning af begrebet »institutioner« som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF, hvoraf fremgår, at »[f]or så vidt angår ansvar uden for kontraktforhold, skal Unionen i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, erstatte skader forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv«, kan heller ikke tillægges afgørende betydning.
- 50 Selv om Domstolen har fastslået, at begrebet »institution« som omhandlet i denne sidstnævnte bestemmelse omfatter ikke blot de EU-institutioner, der er opregnet i artikel 13, stk. 1, TEU, men også alle Unionens organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved eller i medfør af traktaterne, og som har til formål at bidrage til virkeliggørelsen af Unionens mål (dom af 16.12.2020, Rådet m.fl. mod K. Chrysostomides & Co. m.fl., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P og C-604/18 P, EU:C:2020:1028, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis), har den ved fastlæggelsen af denne praksis udtrykkeligt lagt vægt på, dels at Unionens organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved eller i medfør af traktaterne, har til formål at bidrage til virkeliggørelsen af Unionens mål, dels at det ville være i strid med hensigten hos traktaternes ophavsmænd, at Unionen, når den handler gennem et organ, kontor eller agentur, vil kunne unddrage sig virkningerne af traktaternes bestemmelser om ansvar uden for kontraktforhold (jf. i denne retning dom af 2.12.1992, SGEEM og Etroy mod EIB, C-370/89, EU:C:1992:482, præmis 13-16).
- 51 Den brede fortolkning, som Domstolen har anlagt af begrebet »institutioner« med henblik på anvendelsen af artikel 340, stk. 2, TEUF, opfylder således det behov, der er begrundet i de almindelige retsgrundsætninger, som er fælles for medlemsstaternes retssystemer, og som udtrykkeligt er nævnt i denne bestemmelse, for at undgå, at Unionen kan unddrage sig anvendelsen af den ordning for ansvar uden for kontraktforhold, der henhører under artikel 268 TEUF, sammenholdt med artikel 340, stk. 2, TEUF, og den retslige prøvelse ved Domstolen, som følger heraf, når den handler gennem et af Unionens organer, kontorer eller agenturer, der ikke indgår blandt de institutioner, som er opregnet i artikel 13, stk. 1, TEU (jf. analogt dom af 2.12.1992, SGEEM og Etroy mod EIB, C-370/89, EU:C:1992:482, præmis 14 og 16) Dette må så meget desto mere være tilfældet, som begrebet »ansatte« i artikel 340, stk. 2, TEUF, således som generaladvokaten har anført i punkt 100 i forslaget til afgørelse, ud fra et funktionelt synspunkt omfatter alle ansatte, der udfører tjeneste for Unionen, uanset om denne tjeneste udføres for Unionens institutioner eller dennes organer, kontorer og agenturer.
- 52 Følgelig kan den anlagte fortolkning af begrebet »institutioner« som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF, som regulerer omfanget af Unionens ansvar uden for kontraktforhold, ikke med føje påberåbes med henblik på analogt at definere anvendelsesområdet for artikel 341 TEUF for så vidt angår rækkevidden af de kompetencer, der er forbeholdt medlemsstaterne i henhold til traktaterne.
- 53 Rådet kan heller ikke med føje påberåbe sig begrebet »institutioner« i artikel 342 TEUF, der fastsætter, at »[m]ed forbehold af de i statuten for Den Europæiske Unions Domstol fastsatte bestemmelser fastlægger Rådet ved forordning med enstemmighed den ordning, der skal gælde for Unionens institutioner på det sproglige område«. Som generaladvokaten har anført i punkt 98 i forslaget til afgørelse, skal begrebet »institutioner« i denne sidstnævnte artikels

forstand nemlig ikke nødvendigvis fortolkes således, at det omfatter Unionens organer, kontorer og agenturer, for så vidt som sprogordningen for et organ, kontor eller agentur kan være forskellig fra den, der gælder i Unionens institutioner.

- 54 Hvad angår protokol nr. 6 bemærkes, at selv om denne protokol, således som Rådet har gjort gældende, ikke alene fastlægger hjemstedet for Unionens institutioner, men også hjemstedet for visse af Unionens organer, kontorer og agenturer, herunder Europol, og indeholder en henvisning til artikel 341 TEUF, foreskriver den imidlertid ikke, at hjemstederne for Unionens organer, kontorer og agenturer skal fastsættes kollektivt af medlemsstaterne i medfør af det princip, der er fastsat i denne artikel. I denne henseende bemærkes, at disse organer, kontorer og agenturer i Unionen har det fælles kendetegn, at de er blevet oprettet af medlemsstaterne, mens dette ikke er tilfældet for et agentur i Unionen som ELA, der er blevet oprettet af EU-lovgiver på grundlag af de grundlæggende traktater. Der kan således ikke af denne protokol udledes en vilje fra medlemsstaternes side om direkte eller analogt at anvende det princip, der er fastsat i denne artikel, i forbindelse med fastlæggelsen af hjemstedet for alle Unionens organer, kontorer og agenturer.
- 55 Som generaladvokaten har anført i punkt 112 i forslaget til afgørelse, vidner vedtagelsen af en specifik protokol tværtimod om, at medlemsstaterne var af den opfattelse, at deres kollektive afgørelse med hensyn til fastlæggelsen af hjemstedet for visse af Unionens organer, kontorer og agenturer, der var udtømmende opregnet, specifikt skulle være forankret i den primære ret for at skabe retsvirkninger i EU-retten.
- 56 Hvad angår den udtrykkelige henvisning i protokol nr. 6 til artikel 341 TEUF skal begrundelsen herfor findes i den omstændighed, at denne protokol først og fremmest omhandler de institutioner, der er nævnt i artikel 13, stk. 1, TEU.
- 57 Det er desuden korrekt, således som det fremgår af Edinburghafgørelsens artikel 2, at repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer udtrykte ønske om at forbeholde sig selv muligheden for at træffe afgørelser om hjemstederne for Unionens organer, kontorer og agenturer i samme omfang, som de udtrykkeligt og klart har beføjelse til at træffe afgørelse om hjemstedet for Unionens institutioner i henhold til artikel 341 TEUF. I forbindelse med den regeringskonference, der førte til vedtagelsen af Amsterdamtraktaten, blev teksten i Edinburghafgørelsen i øvrigt gengivet som protokol og knyttet som bilag til EU-traktaten, EF-traktaten, EKSF-traktaten og Euratomtraktaten og er nu protokol nr. 6, der er knyttet til EU-traktaten, EUF-traktaten og Euratomtraktaten.
- 58 Ikke desto mindre fastsætter sidstnævnte protokols eneste artikel i vendinger, der kan sammenlignes med ordlyden af Edinburghafgørelsens artikel 1, kun hjemstedet for de af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer, som er oprettet af medlemsstaterne. Selv om Domstolen i dom af 1. oktober 1997, Frankrig mod Parlamentet (C-345/95, EU:C:1997:450), hvortil den har henvist i senere domme (jf. i denne retning dom af 13.12.2012, Frankrig mod Parlamentet, C-237/11 og C-238/11, EU:C:2012:796, præmis 36-42, og af 2.10.2018, Frankrig mod Parlamentet (Udøvelse af budgetkompetence), C-73/17, EU:C:2018:787, præmis 33), anerkendte, at denne afgørelse har bindende retsvirkning, kan den nævnte afgørelses artikel 2 desuden ikke udgøre grundlag for en fortolkning af artikel 341 TEUF, der er i strid med dens klare ordlyd.

- 59 Rådet har ligeledes som et element i sammenhængen påberåbt sig den tidligere institutionelle praksis vedrørende fastlæggelsen af hjemstedet for Unionens organer, kontorer og agenturer og har gjort gældende, at denne praksis er »anerkendt på institutionelt plan« gennem den fælles erklæring af 2012 og den fælles tilgang, der er knyttet som bilag hertil.
- 60 Det fremgår imidlertid af de oplysninger, som Domstolen er blevet gjort bekendt med i den foreliggende sag, at den hævdede praksis langt fra har en generel udbredelse. De procedurer, der følges med henblik på at udpege hjemstedet for Unionens organer, kontorer og agenturer, er nemlig enten blevet gennemført af medlemsstaterne alene eller i varierende omfang og på forskellige grundlag af Unionens institutioner i deres egenskab af aktører i eller uden for lovgivningsproceduren.
- 61 Hvis det ikke desto mindre antages, således som Rådet har hævdet, at det er muligt at identificere en tidligere fastlagt og sammenhængende praksis, hvorefter hjemstederne for Unionens organer, kontorer og agenturer systematisk er blevet fastlagt på grundlag af et politisk valg, der alene er truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, kan den fortolkning af artikel 341 TEUF, som Rådet har foreslået på grundlag af denne praksis, ikke anses for »anerkendt på institutionelt plan« gennem den fælles erklæring af 2012 og den fælles tilgang, der er knyttet som bilag hertil. Som det er fremhævet i denne erklærings femte afsnit, er den nemlig ikke retligt bindende og indeholder i øvrigt ikke på nogen måde anerkendelse af et forbehold med hensyn til medlemsstaternes kompetence for så vidt angår fastlæggelsen af hjemstedet for Unionens organer, kontorer og agenturer.
- 62 Under alle omstændigheder kan en sådan praksis, der er i strid med bestemmelserne i EUF-traktaten og navnlig artikel 341 TEUF, idet den på trods af denne artikels klare ordlyd udvider dennes anvendelsesområde til at omfatte fastlæggelse af hjemstedet for Unionens organer, kontorer og agenturer, ikke have en præcedensvirkning, der binder institutionerne (jf. i denne retning dom af 6.5.2008, Parlamentet mod Rådet, C-133/06, EU:C:2008:257, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 63 Hvad for det tredje og sidste angår formålet med artikel 341 TEUF består dette i at bevare medlemsstaternes beslutningsbeføjelser alene i forbindelse med fastlæggelsen af hjemstedet for Unionens institutioner. I modsætning til det standpunkt, som Rådet indtog i retsmødet, kan en fortolkning af denne artikel, hvorefter den ikke finder anvendelse på Unionens organer, kontorer og agenturer, ikke medføre, at den fratages enhver effektiv virkning, således som generaladvokaten har anført i punkt 138 i forslaget til afgørelse. Selv om det er korrekt, at hjemstedet for Unionens institutioner allerede er fastsat i den primære ret, i det foreliggende tilfælde protokol nr. 6, er artikel 341 TEUF ikke desto mindre fortsat relevant for enhver mulig fremtidig afgørelse om ændring af en eksisterende institutions hjemsted eller om fastlæggelse af hjemstedet for en ny institution.
- 64 I denne sammenhæng bemærkes, at til forskel fra Unionens institutioner, hvis oprettelse og funktioner som følge af deres forfatningsmæssige betydning er fastsat i selve traktaterne, er Unionens organer, kontorer og agenturer, såsom ELA, hvis formål er at sikre virkeliggørelsen af målene for en given EU-politik, som hovedregel ikke oprettet ved traktaterne. Under disse omstændigheder skal oprettelsen heraf, såfremt den primære ret ikke indeholder bestemmelser herom, fremgå af en afledt retsakt, der er vedtaget på grundlag af de materielle bestemmelser, der gennemfører Unionens politik, i hvilken forbindelse det pågældende organ, kontor eller agentur varetager opgaver, og i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i disse bestemmelser.

- 65 I mangel af andre præciseringer i denne henseende i traktaterne tilkommer det ligeledes EU-lovgiver i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i de materielt relevante traktatbestemmelser, at fastsætte hjemstedet for et organ, kontor eller agentur i Unionen, som denne selv har oprettet ved en afledt retsakt, der er vedtaget på grundlag af disse bestemmelser, i lighed med den kompetence, som EU-lovgiver i henhold til de nævnte bestemmelser har til at fastlægge dette organs, kontors eller agenturs beføjelser, organisation og funktionsmåde.
- 66 I modsætning til, hvad Rådet har anført, er afgørelsen om fastlæggelse af hjemstedet for et af Unionens organer, kontorer og agenturer således snævert forbundet med afgørelsen om dets oprettelse.
- 67 I forbindelse med fastlæggelsen af hjemstedet for Unionens organer, kontorer eller agenturer kan der ganske vist tages hensyn til politiske overvejelser, såsom nødvendigheden af ved placeringen af Unionens organer, kontorer eller agenturer at sikre en vis geografisk ligevægt eller at tilgodese de medlemsstater, der endnu ikke er hjemsted for et af Unionens organer, kontorer eller agenturer.
- 68 Den politiske karakter, der kendetegner afgørelsen om at fastlægge hjemstedet for et sådant organ, kontor eller agentur i Unionen, kan imidlertid ikke i sig selv begrunde, at denne afgørelse falder uden for EU-lovgivers kompetence, idet denne nemlig regelmæssigt skal træffe politiske valg under udøvelsen af Unionens kompetencer (jf. i denne retning dom af 7.9.2016, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, C-113/14, EU:C:2016:635, præmis 55).
- 69 En sådan afgørelse skal i øvrigt hovedsageligt gøre det muligt at sikre virkeliggørelsen af de opgaver, der er overdraget til det pågældende organ, kontor eller agentur i Unionen med henblik på at gennemføre målene for en given politik.
- 70 Synspunktet om, at den omstændighed, at fastlæggelsen af hjemstedet for Unionens organer, kontorer eller agenturer knyttes til det materielle retsgrundlag for oprettelsen af et sådant organ, kontor eller agentur, afhængigt af det relevante retsgrundlag, kan føre til, at denne fastlæggelse skal ske med kvalificeret flertal i Rådet, og ikke ved en afgørelse truffet efter fælles overenskomst mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, samtidig med, at den nævnte fastlæggelse indgår som et kompromiselement i forbindelse med den lovgivningsmæssige debat, kan heller ikke tiltrædes.
- 71 Som anført i denne doms præmis 68 er den omstændighed, at en afgørelse om fastlæggelse af hjemstedet for Unionens organer, kontorer eller agenturer kan have en vigtig politisk dimension, for så vidt som den bl.a. skal tage hensyn til betragtninger vedrørende den geografiske ligevægt, ikke til hinder for, at EU-lovgiver kan træffe denne afgørelse i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i de materielt relevante traktatbestemmelser, idet denne politiske dimension i denne henseende kan udgøre et element, som EU-lovgiver kan tage hensyn til ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse. Det skal i øvrigt fremhæves, at eftersom Unionens lovgivningsprocedure i henhold til bestemmelserne i artikel 1, stk. 2, TEU, sammenholdt med artikel 10, stk. 3, TEU, er underlagt princippet om gennemsigtighed over for borgerne, kan anvendelsen af denne proces styrke det demokratiske grundlag for en afgørelse om udpegelsen af hjemstedet for et organ, kontor eller agentur i Unionen såsom ELA.
- 72 Desuden og mere grundlæggende kan den omstændighed, at en afgørelse som den, der vedrører fastlæggelsen af hjemstedet for et af Unionens organer, kontorer og agenturer, er politisk følsom, ikke føre til en ændring af de beføjelser, som traktaterne tillægger Unionens institutioner, eller til, at udøvelsen af disse beføjelser falder uden for de lovgivningsprocedurer, der er fastsat i

traktaterne. Fastlæggelsen af rækkevidden af en traktatbestemmelse, der regulerer en materiel kompetence for Unionen, kan således ikke afhænge af betragtninger, der vedrører det pågældende områdes politisk følsomme karakter eller hensynet til at sikre virkningen af en handling.

- 73 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger og navnlig af ordlyden af artikel 341 TEUF, at denne bestemmelse ikke kan fortolkes således, at den regulerer udpegelsen af hjemstedet for et organ, kontor eller agentur i Unionen såsom ELA.
- 74 Under disse omstændigheder tilkommer kompetencen til at træffe afgørelse om, hvor dette agenturs hjemsted skal placeres, ikke medlemsstaterne, men EU-lovgiver, som det med henblik herpå påhviler at handle i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i de materielt relevante traktatbestemmelser, i det foreliggende tilfælde artikel 46 TEUF og 48 TEUF, der foreskriver anvendelsen af den almindelige lovgivningsprocedure.
- 75 Det er i lyset af denne konklusion, at Domstolen herefter skal udtale sig om Domstolens kompetence til at træffe afgørelse i den foreliggende sag.

Om ophavsmanden til den anfægtede afgørelse og Domstolens kompetence i henhold til artikel 263 TEUF

– Ophavsmanden til den anfægtede afgørelse

- 76 Det skal for det første undersøges, om den anfægtede afgørelse, som blev truffet i tilknytning til en samling i Rådet af konferencen mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, kan tilskrives medlemsstaterne.
- 77 Hvad angår indholdet af den anfægtede afgørelse følger det af dennes ordlyd, at denne afgørelse udgør en retsakt, der er vedtaget af de 27 medlemsstats stats- og regeringschefer i tilknytning til en samling i Rådet efter afslutningen af en mellemstatslig procedure. Dette bevidnes ved den udtrykkelige henvisning i titlen og i begyndelsen af præamblen til denne afgørelse til »repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer«.
- 78 I denne henseende bemærkes, at den anfægtede afgørelse udtrykkeligt er blevet vedtaget på grundlag af artikel 341 TEUF, idet ophavsmændene til denne afgørelse fandt, at henvisningen til »institutionerne«, der fremgår af denne artikel, skulle fortolkes bredt, dvs. således at den ikke blot omfattede de institutioner, der præcist er opregnet i artikel 13, stk. 1, TEU, men også Unionens organer, kontorer og agenturer.
- 79 Det skal desuden konstateres, at der blev udarbejdet forarbejder til den anfægtede afgørelse ved repræsentanterne for medlemsstaternes regeringers møde, der blev afholdt i tilknytning til møder i Coreper den 13. marts 2019 og den 5. juni 2019.
- 80 Hvad angår omstændighederne omkring vedtagelsen af den anfægtede afgørelse skal det bemærkes, at hverken det forhold, at den udvælgelsesprocedure, der blev foretaget på mellemstatsligt niveau med henblik på udpegelsen af ELA's hjemsted, foregik i Rådets lokaler og med støtte fra Rådets generalsekretariat, det forhold, at de tilbud, der blev indgivet i forbindelse med denne udvælgelsesprocedure, blev vurderet af Kommissionen, eller det forhold, at den anfægtede afgørelse blev undertegnet af repræsentanten for den medlemsstat, der på tidspunktet

for vedtagelsen af denne afgørelse havde formandskabet i Rådet i medfør af artikel 16, stk. 9, TEU, i det foreliggende tilfælde den rumænske justitsminister, er af en sådan art, at det kan afsvække konklusionen om, at den nævnte afgørelse kan tilskrives medlemsstaterne og ikke Rådet.

- 81 Vedtagelsen af en retsakt i lokaler, der tilhører en af Unionens institutioner, eller med bistand fra en sådan institution, giver nemlig for det første ikke i sig selv Domstolen kompetence til at efterprøve lovligheden af denne retsakt (jf. analogt dom af 22.3.1990, *Le Pen*, C-201/89, EU:C:1990:133, præmis 11 og 16). For det andet kan EU-institutionernes deltagelse i udarbejdelsen af en afgørelse truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer i tilknytning til en samling i Rådet ikke være bestemmende for den retlige karakter for og ophavsmanden til den retsakt, der følger deraf.
- 82 Den anfægtede afgørelse kan således hverken på grund af sit indhold eller de omstændigheder, hvorunder den er vedtaget, kvalificeres som en retsakt fra Rådet. Denne afgørelse udgør derimod en retsakt, der er vedtaget kollektivt og efter fælles overenskomst mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer.

– *Domstolens kompetence i henhold til artikel 263 TEUF*

- 83 For det andet skal det bemærkes, at Domstolen har fastslået, at det relevante kriterium for at udelukke Unionens retsinstansers kompetence til at træffe afgørelse i et søgsmål til prøvelse af retsakter, der er vedtaget af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, udelukkende er kriteriet om deres ophavsmand, uanset om de har bindende retsvirkninger (kendelse af 16.6.2021, *Sharpston mod Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer*, C-685/20 P, EU:C:2021:485, præmis 47).
- 84 Parlamentets argumentation om, at der i det foreliggende tilfælde skal anlægges en bred forståelse af de ophavsmænd til retsakter, der er nævnt i artikel 263 TEUF, dvs. Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, således at det antages, at den anfægtede afgørelse er vedtaget af en af Unionens institutioner eller af et af dens organer, kontorer eller agenturer i denne artikels forstand, eller at det foreliggende søgsmål i det mindste kan sidestilles med søgsmål, der er anlagt til prøvelse af en afgørelse fra Rådet, kan derfor ikke tiltrædes uden at tilsidesætte denne artikels klare ordlyd (jf. i denne retning kendelse af 16.6.2021, *Sharpston mod Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer*, C-685/20 P, EU:C:2021:485, præmis 48).
- 85 En sådan fortolkning ville ligeledes være i strid med traktaternes ophavsmænds vilje, som er afspejlet i artikel 263 TEUF, hvis anvendelsesområde er begrænset til EU-retsakter, der er vedtaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, om, at medlemsstaternes retsakter ikke skal undergives prøvelse ved Unionens retsinstanser.
- 86 Hvis begrebet anfægtelige retsakter i medfør af artikel 263 TEUF blev udvidet til at omfatte retsakter, der – selv ved fælles overenskomst – er blevet vedtaget af medlemsstaterne, ville det i sidste ende betyde, at det blev tilladt Unionens retsinstanser at kontrollere medlemsstaternes retsakter direkte og således at omgå de retsmidler, der særligt er fastsat i tilfælde af tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler dem i medfør af traktaterne.
- 87 Disse retsmidler hviler nemlig på en hensyntagen til de respektive roller for på den ene side Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer og på den anden side medlemsstaterne i EU's retsorden. I denne henseende bemærkes, at i overensstemmelse med det princip, der er

fastsat i artikel 13, stk. 2, TEU, handler hver institution på samme måde som Domstolen inden for rammerne af de beføjelser, der er tillagt den ved traktaterne, og i overensstemmelse med de procedurer, betingelser og mål, der er fastsat heri,

- 88 Selv om den anfægtede afgørelse i det foreliggende tilfælde skal anses for at være en retsakt, der alene er vedtaget af medlemsstaterne og således ikke er omfattet af den legalitetskontrol, der er fastsat i artikel 263 TEUF, kan den imidlertid ikke sidestilles med en afgørelse truffet i henhold til artikel 341 TEUF, eftersom denne artikel, således som det fremgår af betragtningerne i denne doms præmis 43-73, skal fortolkes således, at den udelukkende vedrører fastlæggelsen af hjemstedet for de institutioner, der er nævnt i artikel 13, stk. 1, TEU, og ikke fastlæggelsen af hjemstedet for Unionens organer, kontorer og agenturer.
- 89 Som generaladvokaten har anført i punkt 166 i forslaget til afgørelse, er en afgørelse som den anfægtede afgørelse, der er truffet af medlemsstaterne på et område, hvor traktaterne ikke foreskriver, at disse skal handle, frataget enhver bindende retsvirkning i EU-retten. Den omstændighed, at en eller flere af Unionens institutioner kan spille en vis rolle inden for rammerne af den procedure, der har ført til vedtagelsen af denne afgørelse, ændrer ikke karakteren af denne afgørelse, som ikke henhører under Unionens retsorden (jf. analogt dom af 20.9.2016, *Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB*, C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 54).
- 90 I denne sammenhæng påhviler det EU-lovgiver såvel af retssikkerhedshensyn som for at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i de materielle relevante traktatbestemmelser, at vedtage en EU-retsakt, der bekræfter eller tværtimod fraviger den politiske afgørelse, som medlemsstaterne har vedtaget, idet det præciseres, at kun denne retsakt fra EU-lovgivers side kan skabe bindende retsvirkninger inden for rammerne af EU-retten, og at den pågældende retsakt i en sammenhæng som den foreliggende nødvendigvis skal gå forud for enhver foranstaltning, der har til formål konkret at gennemføre placeringen af hjemstedet for det pågældende agentur.
- 91 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at den anfægtede afgørelse ikke udgør en retsakt vedtaget af Rådet, men en politisk retsakt, som ikke har bindende retsvirkninger, og som kollektivt er vedtaget af medlemsstaterne, hvilket indebærer, at den ikke kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF.
- 92 Rådet skal følgelig frifindes i det foreliggende søgsmål, idet det er rettet mod en retsakt, hvis lovlighed Domstolen ikke har kompetence til at efterprøve på grundlag af artikel 263 TEUF.

Sagsomkostninger

- 93 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 94 I medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 3, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Domstolen kan dog, hvis dette efter omstændighederne findes begrundet, beslutte, at en part, ud over at bære sine egne omkostninger, skal betale en del af modpartens omkostninger.

- 95 I det foreliggende tilfælde, der er kendetegnet ved, at omstændighederne omkring vedtagelsen af den anfægtede afgørelse er præget af, at der foreligger forskelle i praksis og forskellige fortolkninger vedrørende spørgsmålet om beslutningskompetencen med hensyn til fastlæggelse af hjemstedet for Unionens organer, kontorer og agenturer, forekommer det berettiget at bestemme, at hver af hovedparterne, dvs. Parlamentet og Rådet, bærer deres egne omkostninger.
- 96 I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer Kongeriget Belgien, Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Irland, Den Hellske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Ungarn, Kongeriget Nederlandene, Republikken Polen, Den Slovakiske Republik og Republikken Finland hver deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**
- 2) Europa-Parlamentet og Rådet bærer hver deres egne omkostninger.**
- 3) Kongeriget Belgien, Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Irland, Den Hellske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Ungarn, Kongeriget Nederlandene, Republikken Polen, Den Slovakiske Republik og Republikken Finland bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter