Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

14. juuli 2022*

Tühistamishagi – Institutsiooniline õigus – Euroopa Liidu organid ja asutused – Euroopa Ravimiamet (EMA) – Pädevus asukoha määramise valdkonnas – ELTL artikkel 341 – Kohaldamisala – Otsus, mille liikmesriikide valitsuste esindajad on vastu võtnud nõukogu istungi raames – Euroopa Kohtu pädevus ELTL artikli 263 alusel – Akti andja ja õiguslik laad – Siduvate tagajärgede puudumine liidu õiguskorras

Liidetud kohtuasjades C-59/18 ja C-182/18,

mille ese on ELTL artikli 263 alusel 30. jaanuaril 2018 ja 9. märtsil 2018 esitatud tühistamishagid,

Itaalia Vabariik, esindaja: G. Palmieri, keda abistasid *avvocati dello Stato* C. Colelli, S. Fiorentino ja G. Galluzzo,

hageja kohtuasjas C-59/18,

Comune di Milano, esindajad: *avvocati* M. Condinanzi, A. Neri ja F. Sciaudone,

hageja kohtuasjas C-182/18,

keda toetavad:

Itaalia Vabariik, esindaja: G. Palmieri, keda abistasid *avvocati dello Stato* C. Colelli, S. Fiorentino ja G. Galluzzo,

Regione Lombardia, esindaja: *avvocato* M. Tamborino,

menetlusse astujad,

versus

Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: M. Bauer, J. Bauerschmidt, F. Florindo Gijón ja E. Rebasti,

kostja,

keda toetavad:

Madalmaade Kuningriik, esindajad: M. K. Bulterman ja J. Langer,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

Euroopa Komisjon, esindajad: K. Herrmann, M. Konstantinidis ja D. Nardi,

menetlusse astujad,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, kodade presidendid A. Arabadjiev, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen ja J. Passer, kohtunikud J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, A. Kumin ja N. Wahl (ettekandja),

kohtujurist: M. Bobek,

kohtusekretär: ametnik R. Șereș,

arvestades kirjalikku menetlust ja 8. juuni 2021. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 6. oktoobri 2021. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Itaalia Vabariik (C-59/18) ja Comune di Milano (Milano omavalitsusüksus, Itaalia) (C-182/18) paluvad oma hagiavaldustes tühistada üldasjade nõukogu koosseisu 20. novembri 2017. aasta 3579. istungi raames vastu võetud otsus osas, milles selles otsuses on Amsterdami linn määratud Euroopa Ravimiameti (EMA) uueks asukohaks (edaspidi „vaidlustatud otsus“).

Õiguslik raamistik

2 Liikmesriikide valitsuste esindajad võtsid 12. detsembril 1992 EMÜ asutamislepingu artikli 216, ESTÜ asutamislepingu artikli 77 ja Euratomi asutamislepingu artikli 189 alusel ühisel kokkuleppel vastu otsuse Euroopa ühenduste institutsioonide ning teatud organite, asutuste ja talituste asukoha kohta (EÜT 1992, C 341, lk 1; ELT eriväljaanne 01/01, lk 223; edaspidi „Edinburghi otsus“).

3 Edinburghi otsuse artiklis 1 on sätestatud Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Komisjoni, Euroopa Liidu Kohtu, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, Euroopa Kontrollikoja ja Euroopa Investeerimispanga asukoht.

4 Selle otsuse artiklis 2 on sätestatud:

„Muude loodud või loodavate asutuste ja talituste asukoht otsustatakse liikmesriikide valitsuste esindajate ühisel kokkuleppel tulevasel Euroopa Ülemkogul, võttes arvesse eespool toodud sätete eeliseid asjaomaste liikmesriikide seisukohast ja andes asjakohase prioriteedi liikmesriikidele, kus ei asu praegusel hetkel ühenduse institutsioone.“

5 ELTL artiklis 341 on ette nähtud, et „[l]iidu institutsioonide asukoht määratakse liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel“.

6 EL lepingule, EL toimimise lepingule ja Euratomi asutamislepingule lisatud protokolli nr 6 Euroopa Liidu institutsioonide ning teatud organite, asutuste ja talituste asukoha kohta (edaspidi „protokoll nr 6“) kohaselt:

„Liikmesriikide valitsuste esindajad,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 341 ja Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu artiklit 189,

meelde tuletades ja kinnitades 8. aprilli 1965. aasta otsust ja ilma et see piiraks otsuseid tulevaste institutsioonide ja talituste asukoha kohta,

on leppinud kokku järgmistes sätetes […]:

Ainus artikkel

a) Euroopa Parlamendi asukoht on Strasbourgis […].

b) Nõukogu asukoht on Brüsselis […].

c) Komisjoni asukoht on Brüsselis […].

d) Euroopa Liidu Kohtu asukoht on Luxembourgis.

e) Kontrollikoja asukoht on Luxembourgis.

f) Majandus- ja sotsiaalkomitee asukoht on Brüsselis.

g) Regioonide komitee asukoht on Brüsselis.

h) Euroopa Investeerimispanga asukoht on Luxembourgis.

i) Euroopa Keskpanga asukoht on Frankfurdis.

j) Euroopa Politseiameti (Europoli) asukoht on Haagis.“

Vaidluse taust

7 Euroopa Ravimihindamisamet loodi nõukogu 22. juuli 1993. aasta määrusega (EMÜ) nr 2309/93, milles sätestatakse ühenduse kord inimtervishoius ja veterinaarias kasutatavate ravimite lubade andmise ja järelevalve kohta ning millega asutatakse Euroopa Ravimihindamisamet (EÜT 1993, L 214, lk 1; ELT eriväljaanne 13/12, lk 151). See määrus ei sisaldanud ühtegi sätet selle ameti asukoha määramise kohta.

8 Riigipeade ja valitsusjuhtide tasandil toimunud kohtumisel liikmesriikide valitsuste esindajate ühisel kokkuleppel vastuvõetud otsuse 93/C 323/01 Euroopa ühenduste teatavate institutsioonide ja talituste ja Europoli asukoha kohta (EÜT 1993, C 323, lk 1; ELT eriväljaanne 01/01, lk 229), mis võeti vastu 29. oktoobril 1993, artikli 1 punkti e kohaselt määrati ameti asukohaks London (Ühendkuningriik).

9 Määrus nr 2309/93 tunnistati kehtetuks ja asendati Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta määrusega (EÜ) nr 726/2004, milles sätestatakse ühenduse kord inim- ja veterinaarravimite lubade andmise ja järelevalve kohta ning millega asutatakse Euroopa ravimiamet (ELT 2004, L 136, lk 1; ELT eriväljaanne 13/34, lk 229). Selle määrusega nimetati Euroopa Ravimihindamisamet ümber Euroopa Ravimiametiks (EMA). Nimetatud määrus ei sisaldanud ühtegi sätet selle ameti asukoha määramise kohta.

10 Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik teatas 29. märtsil 2017 kooskõlas ELL artikli 50 lõikega 2 Euroopa Ülemkogule oma kavatsusest liidust välja astuda.

11 Ülejäänud 27 liikmesriigi riigipead või valitsusjuhid kiitsid 22. juunil 2017 Euroopa Ülemkogu ELL artiklis 50 sätestatud menetlust käsitleva kohtumise raames Euroopa Ülemkogu eesistuja ja komisjoni presidendi ettepanekul heaks menetluse otsuse vastuvõtmiseks EMA ja Euroopa Pangandusjärelevalve asukoha üleviimise kohta Ühendkuningriigi liidust väljaastumise raames (edaspidi „valikueeskirjad“).

12 Valikueeskirjad nägid muu hulgas ette, et otsus kahe asutuse tulevase asukoha kohta tehakse õiglases ja läbipaistvas otsustusprotsessis, mis hõlmab konkreetsetel objektiivsetel kriteeriumidel põhineva pakkumismenetluse korraldamist.

13 Selles kontekstis sätestati valikueeskirjade punktis 3 kuus kriteeriumi, nimelt: i) kinnitus selle kohta, et ameti saab selles kohas tööle panna ja ta saab hakata täitma oma ülesandeid Ühendkuningriigi liidust väljaastumise kuupäeval; ii) asukoha juurdepääsetavus; iii) sobivate õppeasutuste olemasolu ameti töötajate lastele; iv) sobiv juurdepääs tööturule ning asjakohase sotsiaalkindlustuse ja arstiabi kättesaadavus nii töötajate lastele kui ka abikaasadele; v) tegevuse jätkuvus ja vi) geograafiline jaotus.

14 Valikueeskirjades on märgitud, et need kriteeriumid pandi paika analoogia alusel nendega, mis sisalduvad Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni 19. juuli 2012. aasta ühisavalduse detsentraliseeritud ametite kohta (edaspidi „2012. aasta ühisavaldus“) lisas olevas ühises lähenemisviisis, võttes eriti arvesse asjaolu, et EMA ja Euroopa Pangandusjärelevalve on juba asutatud ja nende tegevuse jätkuvus on eluliselt tähtis.

15 Valikueeskirjade punktis 2 oli lisaks ette nähtud, et otsus võetakse vastu hääletamisprotsessi teel, mille kohta liikmesriigid leppisid varem kokku, et austavad selle tulemust. Täpsemalt oli ette nähtud, et juhul, kui kolmandas hääletusvoorus saavad järele jäänud pakkumised võrdsel arvul hääli, heidetakse võrdse häältearvuga pakkumiste vahel liisku.

16 Komisjon avaldas 30. septembril 2017 oma hinnangu liikmesriikide esitatud 27 pakkumise kohta.

17 Nõukogu avaldas 31. oktoobril 2017 teate, millega täiendati valikueeskirju hääletamisega seotud praktilistes küsimustes.

18 Itaalia ja Madalmaade pakkumised said 20. novembril 2017 kolmandas hääletusvoorus võrdsel arvul hääli. Madalmaade pakkumine osutus seejärel valituks pärast võrdse häältearvuga pakkumiste vahel liisuheitmist kooskõlas valikueeskirjade punktiga 2.

19 Seetõttu määrasid liikmesriikide valitsuste esindajad selsamal päeval nõukogu istungi raames EMA uueks asukohaks Amsterdami linna. Selle istungi protokollis ja pressiteates oli märgitud järgmist:

„Komisjon koostab nüüd tänast hääletust kajastavad seadusandlikud ettepanekud, mis võetakse vastu seadusandliku tavamenetluse teel, millesse on kaasatud Euroopa Parlament. Nõukogu ja komisjon teevad kõik võimaliku, et nende seadusandlike ettepanekute menetlemine toimuks võimalikult kiiresti, võttes arvesse küsimuse kiireloomulisust“.

20 29. novembril 2017 kiitis komisjon heaks ettepaneku võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 726/2004 Euroopa Ravimiameti asukoha osas [COM(2017) 735 final]. Nimetatud ettepaneku seletuskirjas oli muu hulgas märgitud, et „[k]una Ühendkuningriik esitas 29. märtsil 2017 Euroopa Liidu lepingu […] artikli 50 alusel teate oma kavatsusest liidust välja astuda, valisid ülejäänud 27 liikmesriiki üldasjade nõukogu artikli 50 vormis toimunud kohtumisel [EMA] uueks asukohaks Amsterdami (Madalmaad).“ Selle ettepaneku artiklis 1 oli ette nähtud, et määrusele nr 726/2004 lisatakse artikkel 71a, mis on sõnastatud järgmiselt: „[EMA] asukoht on Amsterdam, Madalmaad.“

21 14. novembril 2018 võeti vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1718, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 726/2004 Euroopa Ravimiameti asukoha osas (ELT 2018, L 291, lk 3). Selle määrusega, mis võeti vastu ELTL artikli 114 ja artikli 168 lõike 4 punkti c alusel, lisati määrusesse nr 726/2004 artikkel 71a, mille esimene lõik on sõnastatud järgmiselt:

„[EMA] asukoht on Amsterdam, Madalmaad.“

Poolte nõuded

Kohtuasi C-59/18

22 Itaalia Vabariik palub Euroopa Kohtul:

– menetlust korraldavate meetmete raames esiteks paluda Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 24 alusel Madalmaade Kuningriigil, EMA-l ja mis tahes muul liidu institutsioonil, organil või asutusel esitada kogu vajalik teave, et näidata Amsterdami kui EMA asukoha võime täita nimetatud kriteeriumid ja kontrollida, kas teave on vastavuses pakkumise aluseks oleva teabega, ning teiseks otsustada mis tahes muude uurimismeetmete kohaldamine, mida peetakse vajalikuks faktiliste asjaolude väljaselgitamiseks;

– tühistada vaidlustatud otsus osas, milles see määrab Amsterdami EMA uueks asukohaks, ja sellest tulenevalt

– tuvastada, et selleks asukohaks tuleb määrata Milano linn.

23 Nõukogu palub Euroopa Kohtul:

– jätta hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata või põhjendamatuse tõttu rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja Itaalia Vabariigilt ja

– hagi rahuldamise korral jätta vaidlustatud otsuse õiguslikud tagajärjed kehtima ajavahemikuks, mis on vajalik uue valikumenetluse korraldamiseks.

24 Nõukogu esitas Euroopa Kohtu kantseleisse 17. aprillil 2018 saabunud dokumendiga Euroopa Kohtu kodukorra artikli 151 lõike 1 alusel vastuvõetamatuse vastuväite.

25 Euroopa Kohtu kantseleisse 5. juunil 2018 saabunud seisukohtades palus Itaalia Vabariik vastuvõetamatuse vastuväite tagasi lükata.

Kohtuasi C-182/18

26 Comune di Milano esitas vaidlustatud otsuse peale hagi, mis saabus Euroopa Liidu Üldkohtu kantseleisse 30. jaanuaril 2018 ja mis registreeriti numbri T-46/18 all. 8. märtsi 2018. aasta kohtumäärusega Comune di Milano *vs.* nõukogu (T-46/18, ei avaldata, EU:T:2018:131), mis tehti Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 54 kolmanda lõigu ja Üldkohtu kodukorra artikli 128 alusel, loobus Üldkohus pädevusest kohtuasjast T-46/18, et Euroopa Kohus saaks lahendada hagi kohtuasjas, mis registreeriti numbri C-182/18 all.

27 Comune di Milano palub Euroopa Kohtul:

– tühistada vaidlustatud otsus ja

– mõista kohtukulud välja nõukogult.

28 Nõukogu palub Euroopa Kohtul:

– jätta apellatsioonkaebus vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata või põhjendamatuse tõttu rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja Comune di Milanolt ja

– hagi rahuldamise korral jätta vaidlustatud otsuse õiguslikud tagajärjed kehtima ajavahemikuks, mis on vajalik uue valikumenetluse korraldamiseks.

29 Nõukogu esitas Euroopa Kohtu kantseleisse 17. aprillil 2018 saabunud dokumendiga Euroopa Kohtu kodukorra artikli 151 lõike 1 alusel vastuvõetamatuse vastuväite.

30 Euroopa Kohtu kantseleile 5. juunil 2018 esitatud seisukohtades palus Comune di Milano esimese võimalusena lükata vastuvõetamatuse vastuväide tagasi ja teise võimalusena käsitleda seda kohtuasja sisulisel lahendamisel.

Menetlus Euroopa Kohtus

31 Euroopa Kohtu presidendi 13. aprilli 2018. aasta ja 18. mai 2018. aasta otsusega kohtuasjas C-59/18 ning 17. aprilli 2018. aasta ja 18. mai 2018. aasta otsusega kohtuasjas C-182/18 lubati Madalmaade Kuningriigil ja komisjonil astuda menetlusse nõukogu nõuete toetuseks.

32 Euroopa Kohtu presidendi 11. juuni 2018. aasta ja 1. veebruari 2019. aasta otsusega kohtuasjas C-182/18 anti Regione Lombardiale (Lombardia maakond, Itaalia) ja Itaalia Vabariigile luba astuda menetlusse Comune di Milano nõuete toetuseks.

33 Euroopa Kohtu asepresidendi 2. juuli 2018. aasta kohtumäärusega Comune di Milano *vs.* nõukogu (C-182/18 R, ei avaldata, EU:C:2018:524) jäeti rahuldamata Comune di Milano taotlus peatada vaidlustatud otsuse täitmine.

34 Euroopa Kohtu 18. septembri 2018. aasta otsuse kohaselt kuuluvad nõukogu esitatud vastuvõetamatuse vastuväited kohtuasjades C-59/18 ja C-182/18 läbivaatamisele kohtuasja sisulisel lahendamisel.

35 Euroopa Kohtu presidendi 19. detsembri 2019. aasta otsusega liideti kohtuasjad C-59/18 ja C-182/18 menetluse ja kohtuotsuse huvides.

Euroopa Kohtu pädevus

Poolte argumendid

36 Nõukogu väidab, et käesolevad hagid on ilmselgelt vastuvõetamatud, kuna vaidlustatud otsus, mis on nii vormi kui sisu poolest akt, mille liikmesriikide valitsuste esindajad on nõukogu istungi raames kollektiivselt vastu võtnud, ei kuulu Euroopa Kohtu poolt ELTL artikli 263 alusel tehtava seaduslikkuse kontrolli alla.

37 Nõukogu leiab esimesena, et liidu ameti asukoha määramise pädevus ei kuulu pädevuse hulka, mis on liidul, et sisuliselt reguleerida konkreetset valdkonda, ega kuulu käesoleval juhul seega seadusandliku tavamenetluse alla. Selle institutsiooni sõnul erineb otsus sellise ameti asukoha määramise kohta põhimõtteliselt otsustest, mis reguleerivad selle ameti pädevuse, töökorra või ülesehituse kindlaksmääramist. Niisugust otsust iseloomustab tugev poliitiline ja sümboolne mõõde, mis ei piirdu konkreetse sisulise valdkonnaga, millega kõnealune amet tegeleb, ning mis ületab lihtsalt majanduslikke või tõhususe kaalutlusi. Sellest annab tunnistust asjaolu, et sellised tehnilised kriteeriumid, millele on viidatud 2012. aasta ühisavalduses, on paika pandud aja jooksul, et reguleerida liidu ametite asukoha määramist. Seega ei ole liidu ameti asukoha määramine selle ameti loomise otsuse suhtes kõrvalise tähtsusega ning see on, vastupidi, iseäranis oluline ja sel on oma dünaamika, mis ei ole konkreetse valdkonna reguleerimisel tehtud sisuliste otsuste suhtes kõrvaline. Nõukogu viitab eelkõige Edinburghi otsusele, aga ka Euroopa Parlamendi asukohta käsitlevatele kohtuvaidlustele.

38 Teisena väidab nõukogu, et liidu ameti asukoha määramise pädevus kuulub liikmesriikide valitsuste esindajatele, kes teevad otsuseid ühisel kokkuleppel. Selle pädevuse alus on seega ELTL artikkel 341, tõlgendatuna arvestades selle artikli ajaloolist arengut, konteksti – nimelt ELTL artikleid 340 ja 342, protokolli nr 6 ja Edinburghi otsuse artiklit 2 – ning üldist praktikat, millest lähtutakse. Eelkõige sellest praktikast nähtub nõukogu väitel, et esiteks tuleneb liidu ameti asukoha määramine õiguslikult siduvast otsusest, mille liikmesriikide valitsuste esindajad on ühisel kokkuleppel teinud. Sellise otsuse õigustloovat mõju kinnitab ka asjaolu, et teatavatel juhtudel ei ole seadusandlikus alusaktis asukoha valiku kohta midagi märgitud, ning see asjaolu ei ole kuidagi takistanud asjaomase ameti asutamist ega asukohalepingu sõlmimist. Teiseks on liidu ameti loomise seadusandlikus alusaktis asukoha märkimisel üksnes deklaratiivne ja tunnustav väärtus, nagu õigusaktis sisalduval mis tahes viitel faktilisele asjaolule. Liidu seadusandja ei saaks

seega kõrvale kalduda liikmesriikide valitsuste esindajate juba tehtud valikust, mis oleks niisiis siduv. Seadusandlikus alusaktis asukoha äramärkimisel ei puudu õiguslik kaal aga täielikult. Lisaks asjaolule, et selline äramärkimine on õiguskindluse oluline tegur, võib õigusakt – nagu käesolevas asjas pärast seda, kui määrusesse nr 726/2004 oli määrusega 2018/1718 lisatud artikkel 71a – selle märkega seostada tervet rida muid normatiivseid – nii materiaalõiguslikke kui ka menetluslikke – elemente, et täiendada asukoha puhtgeograafilist kindlaksmääramist.

39 Madalmaade Kuningriik, kes astus menetlusse nõukogu toetuseks, leiab, et vaidlustatud otsus, mis on liikmesriikide, mitte nõukogu antud akt, ei kuulu ELTL artikli 263 alusel Euroopa Kohtu tehtava seaduslikkuse kontrolli alla. Ministrid, kes selle otsuse vastuvõtmisel osalesid, tegutsesid käesoleval juhul oma valitsuse esindajatena, mitte nõukogu liikmetena. Viidates ka 27. novembri 2012. aasta kohtuotsusele Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punktid 155-159), väidab Madalmaade Kuningriik, et liikmesriigid võivad anda institutsioonidele ülesandeid tingimusel, et need vastavad liidu ja selle institutsioonide pädevusele.

40 Komisjon, kes küll toetab nõukogu seisukohta, et vaidlustatud otsus ei allu Euroopa Kohtu poolt ELTL artikli 263 alusel tehtavale seaduslikkuse kontrollile, esitab täiesti teistsugused argumendid. Ta on nimelt seisukohal, et liidu ametite asukoha määramise pädevus kuulub üksnes liidu seadusandjale, kes teeb otsuse seadusandlikus tavamenetluses, ning leiab seetõttu, et käesoleval juhul puudub vaidlustatud otsusel, mis ei ole osa liidu õigusest, ja mis on puhtpoliitilist laadi, igasugune õiguslikult siduv tagajärg.

41 Komisjon rõhutab, et institutsioonide senine praktika liidu ametite asukoha määramisel on tõepoolest lähtunud ELTL artiklist 341. Nimelt ei ole komisjon suurel osal juhtudest täpsustanud nende ametite asutamist puudutavates seadusandlikes ettepanekutes nende asukohta, oodates, et liikmesriikide valitsuste esindajad jõuavad sellekohase poliitilise kokkuleppeni.

42 Komisjonil on siiski vabadus sellest praktikast kõrvale kalduda, nagu ta on juba mitmel juhul teinud, lisades oma seadusandlikesse ettepanekutesse viite liidu teatud ametite asukohale. Lisaks, kuigi liidu seadusandja tavaliselt järgib liikmesriikide valitsuste esindajate otsust, ei ole ta õiguslikult kohustatud seda tegema. Praegusel juhul lükati käesoleva kohtuotsuse punktis 20 viidatud määruse ettepanekut käsitleva arutelu käigus tagasi Milano linna määramine EMA asukohaks pärast sellekohast konkreetset arutelu. See asjaolu tõendab komisjoni väitel vajaduse korral, et võimalus liikmesriikide valitsuste esindajate poliitilisest otsusest kõrvale kalduda ei ole pelgalt teoreetiline. Juhul, kui seadusandliku tavamenetluse tulemusel vastu võetud aktis oleks EMA asukoht olnud määratud mujale kui vaidlustatud otsuses märgitud koht, ei oleks selle otsuse järgimata jätmise tõttu rikutud ühtegi liidu õigusnormi.

43 Lisaks ei saa 2012. aasta ühisavaldusele lisatud ühine lähenemisviis tõendada, et nõukogu võib üksi otsustada liidu ameti asukoha määramise üle. Nimelt, kuigi selle ühise lähenemise punkt 6 sisaldab viidet varem järgitud praktikale, mis seisneb poliitilise valiku tegemises, ei ole sellel punktil ei õigusjõudu ega õiguslikult siduvat toimet. Selle eesmärk ei ole määrata kindlaks, kes otsustab liidu ametite asukoha üle ja milliste menetluste kohaselt, vaid näha ette, kuidas see valik tuleb teha, see tähendab enne seadusandliku tavamenetluse lõppu, objektiivsete kriteeriumide alusel ja läbipaistvalt.

44 Mis puudutab vaidlustatud otsuse vastuvõtmise asjaolusid, siis märgib komisjon, et neist nähtub, et otsuse on teinud liidu tollasest 28 liikmesriigist 27 liikmesriigi esindajad, mistõttu ei saa seda otsust, mis on vastu võetud nõukogu moodustavate kõigi organite osavõtuta, omistada nõukogule. Asjaolust, et see institutsioon andis oma taristu liikmesriikide käsutusse, ei piisa, et pidada teda otsuse vastuvõtjaks.

45 Itaalia Vabariik väidab, et kuigi vaidlustatud otsus on vormiliselt vastu võetud liikmesriikide valitsuste esindajate konverentsil, tuleb seda pidada nõukogule omistatavaks. Ta märgib, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei piisa ELTL artiklis 263 ette nähtud kontrolli alt väljajäämiseks sellest, kui akt kvalifitseeritakse „liikmesriikide otsuseks“. Nimelt väidab Itaalia Vabariik, viidates 30. juuni 1993. aasta kohtuotsuse parlament *vs.* nõukogu ja komisjon (C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271) punktile 14, et tuleb veel kontrollida, kas kõnealune akt, arvestades selle sisu ja kõiki selle vastuvõtmise asjaolusid kogumis, ei kujuta endast tegelikult nõukogu otsust.

46 Itaalia Vabariigi hinnangul võimaldavad käesoleval juhul nii vaidlustatud otsuse sisu kui ka selle vastuvõtmise asjaolud kvalifitseerida selle otsuse nõukogu aktiks.

47 Esiteks kuulub pädevus määrata EMA – organi, mis on asutatud liidu teisese õiguse aktidega sätete alusel, mis vastavad praegustele ELTL artiklile 114 ja artikli 168 lõike 4 punktile c – asukoht kahtlemata liidule. See tuleneb eelkõige 2012. aasta ühisavaldusest, milles parlament, nõukogu ja komisjon leppisid kokku, et Euroopa Liidu ametite asukoha valimine võib kuuluda nõukogu või liikmesriikide pädevusse. Vaidlustatud otsuse peale esitatud hagide vastuvõetamatuks tunnistamine tähendaks Euroopa Kohtu pädevusest möödaminekut ja seda, et teatavad nõukogu otsused jäetaks liidu kohtu kontrolli alt välja iga kord, kui liikmesriigid on ühel meelel selles, et liidu pädevuse ja menetluste alla kuuluv otsus on valitsustevahelist laadi.

48 Teiseks väidab Itaalia Vabariik, et järeldust, et vaidlustatud otsus tehti valdkonnas, mis kuulub põhimõtteliselt liidu õiguse kohaldamisalasse, kinnitavad selle vastuvõtmise konkreetsed üksikasjad. Ta märgib kõigepealt, et selle vastuvõtmise ajal ei kasutatud mitte ainult nõukogu ruume, vaid ka nõukogusiseseid funktsionaalseid üksusi, nagu peasekretariaat, õigustalitus, roteeruv – tol hetkel Eesti – eesistumine või alaliste esindajate komitee (Coreper). Itaalia Vabariik rõhutab seejärel, et hääletamise ja otsuste tegemise kord olid ette nähtud 22. juuni 2017. aasta koosolekul ja 31. oktoobri 2017. aasta teatises heaks kiidetud valikueeskirjadega, mis omakorda kinnitab liidu organite osalemist kogu EMA uue asukoha määramise menetluse vältel. Viimaseks viitab käesolevas asjas EMA uue asukoha määramisel aluseks võetud häälteenamuse reegel rahvusvaheliste organisatsioonide tüüpilisele otsustusprotsessile, kuivõrd vastupidisel juhul, kui tehakse liikmesriikidele omistatav valitsustevaheline otsus, eelistatakse ühehäälsuse või „ühise kokkuleppe“ reeglit.

49 Itaalia Vabariik täpsustab, et vastupidi nõukogu väidetele ei ole ELTL artikkel 341, mille kohaselt „[l]iidu institutsioonide asukoht määratakse liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel“, kohaldatav liidu ametite asukohta käsitlevate otsuste suhtes. Tema väitel kuulub vaidlustatud otsus seega liidu ainupädevusse, nagu komisjon on sõnaselgelt märkinud oma ettepanekus võtta vastu määrus, mida on mainitud käesoleva kohtuotsuse punktis 20, ja kuulub järelikult Euroopa Kohtu kontrolli alla.

50 Comune di Milano, keda toetab Regione Lombardia, esitab Itaalia Vabariigi argumentidega sarnased argumendid.

51 Comune di Milano märgib kõigepealt, et välja arvatud juhul, kui lähtuda puhtformaalsest lähenemisest, tuleb asuda seisukohale, et vaidlustatud otsus on omistatav nõukogule ja eelkõige selle eesistujale, kellele on EMA üleviimise menetluse raames antud pakkumiste haldaja roll, mis võimaldab tal korvata liikmesriikide võimetust saavutada häälteenamus ning seega võtta häälte võrdsuse korral vastu otsus, isegi kui see toimub liisuheitmise teel.

52 Seejärel märgib Comune di Milano, et vaidlustatud otsuse nõukogule omistatavus tuleneb ka asjaolust, et käesoleval juhul valiti EMA uue asukoha määramiseks häälteenamuse, mitte ühehäälsuse reegel.

53 Lisaks leiab Comune di Milano, et isegi juhul, kui jõutaks järeldusele, et vaidlustatud otsus tuleb omistada liikmesriikidele, ei peaks see siiski välistama otsuse kohtulikku kontrolli. Ta selgitab nimelt, et samamoodi, nagu Coreperi vastuvõetud akt tuleb omistada nõukogule, tuleb ka liidu eesistuja aktid omistada nõukogule, kui eesistuja kasutab formaalselt ja materiaalselt asjaomase meetme võtmise pädevust. Asjaolu, et liikmesriigid on akti nõukogu raames hiljem kinnitanud, ei saa vabastada seda Euroopa Kohtu kontrolli alt, kuna see kinnitus lõpetab otsustusprotsessi ja muudab akti lõplikuks. Veelgi põhimõttelisemal tasandil peaks nõukogusiseste organite akte olema vastavalt Euroopa Kohtu praktikale võimalik allutada seaduslikkuse kontrollile (20. septembri 2016. aasta kohtuotsus Ledra Advertising jt *vs.* komisjon ja EKP, C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, ning 20. septembri 2016. aasta kohtuotsus Mallis jt *vs.* komisjon ja EKP, C-105/15 P – C-109/15 P, EU:C:2016:702).

54 Lõpuks viitab Comune di Milano käesoleva kohtuotsuse punktis 20 mainitud määruse ettepaneku seletuskirjale, milles komisjon täpsustas, et „[a]meti asukoha määramise küsimus kuulub liidu ainupädevusse“, mis tema arvates kinnitab, et vaidlustatud otsus on tõepoolest nõukogu akt, mis on vastu võetud ainupädevuse kasutamisel.

55 Lisaks väidab Comune di Milano, et nõukogu kaitstav lähenemine on formalistlik.

56 Esiteks märgib ta, et akti andja kindlakstegemisel on otsustav kriteerium see, kas vaidlustatud otsus kujutab selle sisu ja vastuvõtmise asjaolusid arvestades endast nõukogu otsust. Kuid just kõigist vaidlusaluse otsuse vastuvõtmise asjaoludest ja selle sisust tuleneb, et seda otsust ei saa kvalifitseerida poliitiliseks ja valitsustevaheliseks aktiks, mis ei kuulu aluslepingutega kehtestatud seaduslikkuse kontrolli alla. Comune di Milano rõhutab eelkõige, et nimetatud otsust ei valmistanud ette mitte ainult nõukogu haldusüksused, vaid selle võttis vastu eesistuja. Samuti ei otsustatud mitte ainult ühehäälsuse põhimõttest kõrvale kalduda, vaid lisaks kasutada liisuheitmist, kusjuures viimati nimetatud asjaolu tõendab, et vaidlustatud otsus ei tugine mingile kaalutlusõiguse alusel antud hinnangule ega asjaomaste huvide kaalumisele, mis on puhtpoliitilist laadi otsusele iseloomulikud tunnused.

57 Teiseks on nõukogu selles kontekstis esitatud sisulised argumendid põhjendamata. Kõigepealt välistab ELTL artikkel 341, mis näeb ette, et otsus institutsioonide asukoha valiku kohta tehakse „liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel“, selle artikliga hõlmatud valdkonnas hääletamise. Seejärel, nagu tuleneb eelkõige käesoleva kohtuotsuse punktis 20 nimetatud määruse ettepanekust, kuulub EMA asukoha valik liidu ainupädevusse. Sellist pädevust ei saa aga teostada liikmesriikide aktiga. Lisaks ei saa ELTL artiklit 341 tõlgendada laialt, st et seal on silmas peetud ka liidu ameteid. Comune di Milano arvates näitab hiljutine praktika nende ametite asukoha valimisel tendentsi, et vastutus selle valiku eest on läinud üle liikmesriikidelt nõukogule või isegi nõukogule ja Euroopa Parlamendile. Lisaks on täiesti põhjendamatu ka nõukogu argument, mille kohaselt on vaidlustatud otsus omistatav liikmesriikidele põhjusel, et EMA asukoht valiti varem

nende poolt vastu võetud õigusaktiga. Lõpuks toob Comune di Milano esile muud vormilised asjaolud, mis kinnitavad selle otsuse omistatavust nõukogule, st ühelt poolt dokumentide ja aruannete deponeerimine ja levitamine nõukogu enda poolt ning teiselt poolt EMA ja Madalmaade ametivõimude levitatud teabedokumendid.

58 Kolmandaks väidab Comune di Milano teise võimalusena, et nõukogu eesistuja vastu võetud aktid peaksid olema allutatud Euroopa Kohtu kontrollile. Ühelt poolt leiab ta, et kuna vaidlustatud otsusega lõpetatakse EMA uue asukoha valikumenetlus, on see lõplik ja selle seaduslikkust peab saama kontrollida. Teiselt poolt peab Euroopa Kohus igal juhul kontrollima nõukogusiseste organite tegevust selle otsuse vastuvõtmisel, kuna liidu institutsioonidel on kohustus järgida Euroopa Liidu põhiõiguste hartat isegi siis, kui nad tegutsevad väljaspool liidu institutsioonilist raamistikku.

Euroopa Kohtu hinnang

59 Euroopa Liit on õigusel rajanev liit, millel on EL toimimise lepinguga kehtestatud täielik õiguskaitsevahendite ja menetluste süsteem, millega on Euroopa Liidu Kohtule antud õigus kontrollida liidu institutsioonide aktide seaduslikkust (vt selle kohta 23. aprilli 1986. aasta kohtuotsus Les Verts *vs.* parlament, 294/83, EU:C:1986:166, punkt 23; 3. septembri 2008. aasta kohtuotsus Kadi ja Al Barakaat International Foundation *vs.* nõukogu ja komisjon, C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 281, ning 3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Ungari *vs.* parlament, C-650/18, EU:C:2021:426, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

60 Mis puudutab ELTL artiklis 263 ette nähtud tühistamishagi, siis selle võib esitada liidu institutsioonide, organite ja asutuste vastuvõetud mis tahes sätete peale, mille eesmärk on tekitada siduvaid õiguslikke tagajärgi, sõltumata nende sätete vormist (vt selle kohta 31. märtsi 1971. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu, 22/70, EU:C:1971:32, punkt 42, ning 3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Ungari *vs.* parlament, C-650/18, EU:C:2021:426, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).

61 Sellegipoolest on ELTL artikli 263 alusel esitatud tühistamishagi raames liidu kohtul pädevus kontrollida üksnes liidu institutsioonidele, organitele ja asutustele omistatavate aktide seaduslikkust. Sellest tuleneb muu hulgas, et liidu kohtu tehtavale seaduslikkuse kontrollile ei ole allutatud aktid, mille on vastu võtnud liikmesriikide valitsuste esindajad, kes ei tegutse mitte nõukogu või Euroopa Ülemkogu liikmetena, vaid oma valitsuse esindajatena ning teostavad nii kollektiivselt liikmesriikide pädevust (vt selle kohta 30. juuni 1993. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu ja komisjon, C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, punkt 12, ning 16. juuni 2021. aasta kohtumäärus Sharpston *vs.* nõukogu ja liikmesriikide valitsuste esindajad, C-685/20 P, EU:C:2021:485, punkt 46).

62 Siiski ei piisa ELTL artiklis 263 ette nähtud seaduslikkuse kontrolli alt väljajäämiseks sellest, et otsus, mille peale on hagi esitatud, on formaalselt esitatud liikmesriikide otsusena. Lisaks on tarvis, et see akt ei kujutaks selle sisu ja kõiki vastuvõtmise asjaolusid arvestades endast tegelikult nõukogu otsust (vt selle kohta 30. juuni 1993. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu ja komisjon, C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, punkt 14).

63 Käesoleval juhul tuleb vaidlustatud otsust vaadelda liidu organite ja asutuste asukoha määramise suhtes kohaldamisele kuuluvast õiguslikust raamistikust lähtudes. Sellega seoses on pooled aga eriarvamusel küsimuses, kas ELTL artiklile 341, mille kohaselt „institutsioonide" asukoht määratakse „liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel", saab õiguspäraselt tugineda, et teha selle alusel nende organite ja asutuste asukoha määramise otsused.

64 Nimelt väidab nõukogu ühelt poolt, et seda artiklit tuleb tõlgendada laialt, nii et see hõlmab laiemalt ka neid organeid ja asutusi, mistõttu sellise organi või asutuse asukoha määramise pädevus on üksnes liikmesriikide valitsuste esindajatel, kes teevad otsuseid ühisel kokkuleppel. Sellest tuleneb, et vaidlustatud otsus kui liikmesriikide, mitte nõukogu õigusakt, jääb välja seaduslikkuse kontrolli alt, mida Euroopa Kohus teeb ELTL artikli 263 alusel.

65 Teiselt poolt väidavad hagejad, et vaidlustatud otsus on tingimata omistatav nõukogule ning järelikult ei saa see jääda Euroopa Kohtu tehtava seaduslikkuse kontrolli alt välja.

66 Seega tuleb kõigepealt kindlaks teha, kas liidu organi või asutuse asukoha määramise otsuse peavad vastu võtma liikmesriigid vastavalt ELTL artiklis 341 sätestatule või peab seda tegema liidu seadusandja vastavalt materiaalõiguslikule alusele, mis kuulub kohaldamisele valdkonnas, milles kõnealune organ või asutus peab tegutsema.

Pädevus liidu organite ja asutuste asukoha määramise valdkonnas

67 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei tule liidu õigusnormi tõlgendamisel arvesse võtta mitte ainult normi sõnastust ja sellega taotletavaid eesmärke, vaid ka selle konteksti. Ka liidu õigusnormi kujunemislugu võib anda asjakohast teavet selle normi tõlgendamiseks (vt selle kohta 10. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Wightman jt, C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).

68 Niisiis tuleb nende tõlgendamismeetodite alusel analüüsida, kas ELTL artikkel 341 on kohaldatav otsuste suhtes, mis käsitlevad liidu organite ja asutuste asukoha määramist.

69 Esimesena, mis puudutab ELTL artikli 341 sõnastust, siis on seal nimetatud üksnes „liidu institutsioone". Ent ELL artikli 13 lõike 1 kohaselt tähendab mõiste „institutsioonid" täpset loetelu üksustest, mis ei hõlma liidu organeid ja asutusi, muu hulgas liidu ameteid.

70 Teisena, mis puudutab konteksti, kuhu ELTL artikkel 341 asetub, siis tuleb kõigepealt rõhutada, nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 94, et Lissaboni lepinguga muudeti teatavat hulka aluslepingute sätteid, et lisada sinna sõnaselge viide „liidu organitele ja asutustele", mille tulemusel tehakse selget vahet ühelt poolt liidu institutsioonidel, mida on sõnaselgelt nimetatud ELL artikli 13 lõikes 1, ning teiselt poolt liidu organitel ja asutustel. Seega, kui EL toimimise lepingu teatavad sätted puudutavad ainult liidu institutsioone, siis selle teised sätted, nagu artiklid 15, 16, 123, 124, 127, 130, 228, 263, 265, 267, 282, 298 ja 325 viitavad laiemalt liidu institutsioonidele, organitele ja asutustele. Nii on see konkreetselt Euroopa Kohtu pädevust puudutavas osas ELTL artiklite 263, 265 ja 267 puhul.

71 Tuleb aga tõdeda, et ELTL artikli 341 sõnastus, kus on nimetatud üksnes „institutsioone", vastab sellele artiklile eelnenud sätete, st EMÜ asutamislepingu artikli 216 (hiljem EÜ asutamislepingu artikkel 216, millest sai EÜ artikkel 289) sõnastusele.

72 Asjaolu, mille tõi esile nõukogu, et EL toimimise lepingu seitsmenda osa „Üld- ja lõppsätted“, mille hulka kuulub ELTL artikkel 341, sätetes on nimetatud „institutsioone“, ei saa hoolimata sellest, et – nagu nähtub ka käesoleva kohtuotsuse punktist 70 – EL lepingus on tehtud selget vahet ühelt poolt liidu institutsioonide ja teiselt poolt liidu organite ja asutuste vahel, tõlgendada väljendavana aluslepingute andja tahet anda mõistele „institutsioonid“ laiem sisu selles mõttes, et see mõiste hõlmaks nii ELL artikli 13 lõikes 1 loetletut kui ka liidu organeid ja asutusi, mis on loodud aluslepingutega või nende alusel ning mille eesmärk on panustada liidu eesmärkide saavutamisse. See on nii seda enam, et EL leping ja EL toimimise leping on ELL artikli 1 kolmanda lõigu ja ELTL artikli 1 lõike 2 kohaselt liidu jaoks ühtne konstitutsiooniline alus, mistõttu ELL artikli 13 lõikes 1 esitatud mõiste „institutsioonid“ määratlus ja vahetegu ühelt poolt nende institutsioonide ning teiselt poolt liidu organite ja asutuste vahel peavad kehtima läbivalt ja ühtselt mõlemas nimetatud aluslepingus.

73 Samuti ei saa määrava tähtsusega olla lai tõlgendus, mille Euroopa Kohus on andnud mõistele „institutsioonid“ ELTL artikli 340 teise lõigu tähenduses, milles on sätestatud, et „[l]epinguvälise vastutuse korral heastab liit kõik oma institutsioonide või oma teenistujate poolt ülesannete täitmisel tekitatud kahjud vastavalt liikmesriikide seaduste ühistele üldprintsiipidele“.

74 Nimelt, ehkki Euroopa Kohus on otsustanud, et mõiste „institutsioon“ viimati osundatud sätte tähenduses ei hõlma mitte ainult ELL artikli 13 lõikes 1 loetletud liidu institutsioone, vaid ka kõiki liidu organeid ja asutusi, mis on loodud aluslepingutega või nende alusel ning mille eesmärk on aidata kaasa liidu eesmärkide saavutamisele (16. detsembri 2020. aasta kohtuotsus nõukogu jt *vs*. Chrysostomides & Co. jt, C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P ja C-604/18 P, EU:C:2020:1028, punkt 80 ja seal viidatud kohtupraktika), tugines ta seda kohtupraktikat välja kujundades sõnaselgelt asjaolule, et ühelt poolt kannavad aluslepingutega või nende alusel loodud liidu organid ja asutused eesmärki panustada liidu eesmärkide täitmisse ning teiselt poolt oleks vastuolus aluslepingute koostajate kavatsusega see, kui liit saaks minna oma organi või asutuse vahendusel toimides mööda õiguslikest tagajärgedest, mis on liidu lepinguvälist vastutust reguleerivatel aluslepingute sätetel (vt selle kohta 2. detsembri 1992. aasta kohtuotsus SGEEM ja Etroy *vs*. EIP, C-370/89, EU:C:1992:482, punktid 13-16).

75 Niisiis vastab lai tõlgendus, mille Euroopa Kohus on mõistele „institutsioonid“ ELTL artikli 340 teise lõigu kohaldamisel andnud, selles sättes sõnaselgelt nimetatud liikmesriikide seaduste ühiste üldprintsiipidega põhjendatud vajadusele vältida seda, et liit saaks oma organi või asutuse – mis ei ole ELL artikli 13 lõikes 1 nimetatud institutsioon – kaudu toimides hoiduda kohaldamast liidu lepinguvälise vastutuse korda, mis on ette nähtud ELTL artiklis 268 koostoimes ELTL artikli 340 teise lõiguga (vt selle kohta 2. detsembri 1992. aasta kohtuotsus SGEEM ja Etroy *vs*. EIP, C-370/89, EU:C:1992:482, punktid 14 ja 16). See peab olema nii seda enam, et nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 100, hõlmab ELTL artikli 340 teises lõigus kasutatud mõiste „teenistujad“ funktsionaalsest vaatepunktist kogu personali, kes liidu – olgu siis liidu institutsioonides või tema organites ja asutustes – heaks töötab.

76 Järelikult ei saa tõlgendusele, mis on antud mõistele „institutsioonid“ liidu lepinguvälise vastutuse ulatust reguleeriva ELTL artikli 340 teise lõigu tähenduses, edukalt tugineda selleks, et määrata analoogia alusel kindlaks ELTL artikli 341 kohaldamisala, mis reguleerib liikmesriikidele aluslepingute alusel jäetud pädevuse ulatust.

77 Samuti ei saa nõukogu tulemuslikult tugineda ELTL artiklis 342 kasutatud mõistele „institutsioonid“, mille kohaselt „[e]eskirjad liidu institutsioonide keelte kohta määrab määruste abil ühehäälselt kindlaks nõukogu, ilma et see piiraks Euroopa Liidu Kohtu põhikirjas sisalduvate

sätete kohaldamist“. Nimelt, nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 98, ei pea mõistet „institutsioonid“ viimati nimetatud artikli tähenduses tingimata tõlgendama nii, et see hõlmab ka liidu organeid ja asutusi, kuna liidu organi või asutuse keeltekasutuse kord võib olla erinev sellest, mis kehtib liidu institutsioonides.

78 Mis puudutab protokolli nr 6, siis kuigi – nagu väidab nõukogu – selles ei ole määratud mitte üksnes liidu institutsioonide asukoht, vaid ka teatavate liidu organite ja asutuste asukoht, sealhulgas Europoli oma, ning see sisaldab viidet ELTL artiklile 341, ei ole selles siiski ette nähtud, et liidu organite ja asutuste asukoht tuleb liikmesriikidel kollektiivselt määrata viidatud sättes ette nähtud põhimõtte alusel. Sellega seoses tuleb märkida, et nende liidu organite ja asutuste ühine tunnus on see, et need on asutanud liikmesriigid, samas kui see ei ole nii sellise liidu ameti puhul nagu EMA, mille asutas asutamislepingute alusel liidu seadusandja. Seega ei saa sellest protokollist tuletada liikmesriikide tahet kohaldada selles artiklis sätestatud põhimõtet vahetult või analoogia alusel kõigi liidu organite ja asutuste asukoha kindlaksmääramisel.

79 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 112 märkis, annab eriprotokolli vastuvõtmine vastupidi tunnistust asjaolust, et liikmesriigid asusid seisukohale, et nende kollektiivne otsus liidu teatavate, ammendavalt loetletud organite ja asutuste asukoha määramise kohta tuleb konkreetselt esmases õiguses fikseerida, et tekitada õiguslikke tagajärgi liidu õiguses.

80 Mis puudutab protokollis nr 6 sisalduvat otsest viidet ELTL artiklile 341, siis on see seletatav asjaoluga, et protokoll puudutab eelkõige ELL artikli 13 lõikes 1 nimetatud institutsioone.

81 Lisaks on tõsi, nagu nähtub Edinburghi otsuse artiklist 2, et liikmesriikide valitsuste esindajad väljendasid soovi, et liidu organite ja asutuste asukohta käsitlevad otsused jääksid nende teha, samamoodi, nagu nad on ELTL artikli 341 alusel sõnaselgelt ja otseselt volitatud liidu institutsioonide asukohta kindlaks määrama. Pealegi lisati valitsustevahelisel konverentsil, mis viis Amsterdami lepingu vastuvõtmiseni, Edinburghi otsuse tekst protokollina EL lepingule, EÜ asutamislepingule, ESTÜ ja Euratomi asutamislepingule ning sellest on nüüdseks saanud EL lepingule, EL toimimise lepingule ja Euratomi asutamislepingule lisatud protokoll nr 6.

82 Siiski on ühelt poolt viimati nimetatud protokolli ainsas artiklis Edinburghi otsuse artikli 1 omaga sarnases sõnastuses määratud üksnes liikmesriikide loodud liidu institutsioonide, organite või asutuste asukoht. Teiselt poolt, ehkki Euroopa Kohus on tunnistanud selle otsuse siduvat jõudu 1. oktoobri 1997. aasta kohtuotsuses Prantsusmaa *vs.* parlament (C-345/95, EU:C:1997:450), millele ta on hilisemates lahendites viidanud (vt selle kohta 13. detsembri 2012. aasta kohtuotsus Prantsusmaa *vs.* parlament, C-237/11 ja C-238/11, EU:C:2012:796, punktid 36–42, ning 2. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Prantsusmaa *vs.* parlament (eelarvepädevuse kasutamine), C-73/17, EU:C:2018:787, punkt 33), ei saa selle otsuse artikkel 2 viia ELTL artikli 341 niisuguse tõlgenduseni, mis läheks vastuollu viimati nimetatud artikli selge sõnastusega.

83 Nõukogu tugineb osana kontekstist ka varasemale institutsioonilisele praktikale liidu organite ja asutuste asukoha määramise kohta, ja väidab, et seda praktikat on „institutsionaalselt tunnustatud“ 2012. aasta ühisavalduse ja sellele lisatud ühise lähenemisviisi kaudu.

84 Euroopa Kohtule käesolevates kohtuasjades edastatud teabest nähtub siiski, et väidetav praktika ei ole kaugeltki üldine. Nimelt viisid liidu organite ja asutuste asukoha määramise menetlused läbi kas ainult liikmesriigid või osalesid varieeruval määral ja erinevatel alustel liidu institutsioonid kas rollis, mida nad täidavad seadusandlikus menetluses, või siis sellest väljaspool.

85 Kui siiski eeldada, et – nagu väidab nõukogu – on võimalik kindlaks teha varasem väljakujunenud ja järjepidev praktika, mille kohaselt määrati liidu organite ja asutuste asukoht süstemaatiliselt kindlaks ainult liikmesriikide valitsuste esindajate poliitilise valiku alusel, ei saa ELTL artikli 341 tõlgendust, mida nõukogu selle praktika alusel soovitab, 2012. aasta ühisavalduse ja sellele lisatud ühise lähenemisviisi abil kuidagi „institutsionaalselt tunnustada“. Nimelt, nagu on rõhutatud selle ühisavalduse viiendas lõigus, ei ole see avaldus kuidagi õiguslikult siduv ega sisalda ka mingit reservatsiooni seoses liikmesriikide pädevusega liidu organite ja asutuste asukoha määramiseks.

86 Igal juhul ei saa selline praktika, mis läheks vastuollu EL toimimise lepingu sätetega ja konkreetselt ELTL artikliga 341, laiendades hoolimata selle artikli selgest sõnastusest selle kohaldamisala liidu organite ja asutuste asukoha määramisele, luua pretsedenti, mis oleks institutsioonidele siduv (vt selle kohta 6. mai 2008. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu, C-133/06, EU:C:2008:257, punkt 60 ning seal viidatud kohtupraktika).

87 Mis kolmanda ja viimasena puudutab ELTL artikli 341 eesmärki, siis see on säilitada liikmesriikide otsustuspädevus üksnes liidu institutsioonide asukoha määramisel. Vastupidi seisukohale, mida nõukogu kohtuistungil kaitses, ei saa selle artikli tõlgendamine nii, et seda ei kohaldata liidu organite ja asutuste suhtes, tuua kaasa selle artikli jätmist soovitud toimeta, nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 138. Kuigi on tõsi, et liidu institutsioonide asukoht on juba määratud esmases õiguses, käesoleval juhul protokollis nr 6, jääb ELTL artikkel 341 siiski asjakohaseks mis tahes võimaliku tulevase otsuse puhul, millega muudetakse olemasoleva institutsiooni asukohta või määratakse uue institutsiooni asukoht.

88 Selles kontekstis tuleb tõdeda, et erinevalt liidu institutsioonidest, mille loomine ja ülesanded on nende konstitutsioonilise tähtsuse tõttu ette nähtud aluslepingutes endas, ei looda selliseid liidu organeid ja asutusi nagu EMA, mille eesmärk on liidu konkreetse valdkondliku poliitika eesmärkide täitmine, üldjuhul aluslepingutega. Neil asjaoludel peab nende loomine, juhul kui see ei tulene esmasest õigusest, tulenema teisese õiguse aktist, mis on vastu võetud materiaalõigusnormide alusel, millega rakendatakse liidu poliitikat valdkonnas, milles asjaomane organ või asutus tegutseb, ning neis normides ette nähtud menetluste kohaselt.

89 Kuna aluslepingutes ei ole selle kohta muid täpsustusi, siis tuleb liidu seadusandjal vastavalt materiaalõiguslikult asjasse puutuvates aluslepingusätetes ette nähtud menetlustele määrata liidu niisuguse organi või asutuse asukoht, mille ta on ise loonud nende sätete alusel vastu võetud teisese õiguse aktiga, samamoodi pädevusega, mis tal on nende sätete alusel, et määrata kindlaks selle organi või asutuse pädevus, ülesehitus ja toimimine.

90 Vastupidi nõukogu väidetule on sellise liidu organi või asutuse asukoha määramise otsus, nagu on liidu amet, lahutamatult seotud tema asutamise otsusega. Sama kehtib ka niisuguse ameti asukoha ümberpaigutamise kohta.

91 On tõsi, et liidu organi või asutuse asukoha määramisel võib arvesse võtta selliseid poliitilisi kaalutlusi nagu vajadus tagada liidu organite või asutuste asukohtade teatav geograafiline tasakaal või anda eelis liikmesriikidele, kus ei ole veel liidu ühegi organi ega asutuse asukohta.

92 Liidu niisuguse organi või asutuse asukoha määramise otsuse poliitiline laad ei õigusta muidugi iseenesest selle otsuse väljajäämist liidu seadusandja pädevuse alt – viimasel tuleb nimelt regulaarselt teha liidu pädevuse kasutamisel poliitilisi valikuid (vt selle kohta 7. septembri 2016. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu, C-113/14, EU:C:2016:635, punkt 55).

93 Lisaks peab selline otsus peamiselt võimaldama tagada asjaomasele liidu organile või asutusele antud ülesannete täitmine, et saavutada konkreetse poliitika eesmärke.

94 Samuti ei saa nõustuda väitega, et liidu organi või asutuse asukoha määramise sidumine selle organi asutamise materiaalõigusliku alusega võib asjasse puutuva õigusliku aluse kohaselt päädida asukoha määramise kvalifitseeritud häälteenamusega hääletusel nõukogus, mitte aga liikmesriikide valitsuste esindajate ühisel kokkuleppel tehtava otsusega, muutes asukoha määramise sealjuures seadusandlikus debatis kompromissielemendiks.

95 Nimelt, nagu on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 92, ei takista asjaolu, et liidu organi või asutuse asukoha määramise otsus võib olla olulise poliitilise mõõtmega, kuna see peab vastama muu hulgas geograafilise tasakaalu kaalutlustele, seda, et liidu seadusandja saab selle otsuse teha kooskõlas materiaalõiguslikult asjasse puutuvates aluslepingusätetes ette nähtud menetlustega, kuna see poliitiline mõõde võib selles osas kujutada endast tegurit, mida liidu seadusandja võib oma kaalutlusõiguse kasutamisel arvesse võtta. Lisaks tuleb rõhutada, et kuna vastavalt ELL artikli 1 teisele lõigule ja artikli 10 lõikele 3 nende koostoimes juhindutakse liidu õigusloomeprotsessis kodanike jaoks läbipaistvuse põhimõttest, siis tugevdab selle protsessi kasutamine sellise liidu organi või asutuse nagu EMA asukoha määramise otsuse demokraatlikku toetust.

96 Lisaks ja põhimõttelisemalt ei saa asjaolu, et niisugune otsus nagu otsus liidu organi või asutuse asukoha määramise kohta on poliitiliselt tundlik, viia aluslepingutega liidu institutsioonidele antud pädevuse muutmiseni ega lahutada selle pädevuse kasutamist aluslepingutes ette nähtud õigusloomemenetlusest. Liidu materiaalõiguslikku pädevust reguleeriva aluslepingusätte ulatuse kindlaksmääramine ei saa seega sõltuda kaalutlustest, mis on seotud asjaomase valdkonna poliitiliselt tundliku laadi või vajadusega tagada meetme tõhusus.

97 Kõigist neist kaalutlustest ja eelkõige ELTL artikli 341 sõnastusest tuleneb, et seda sätet ei saa tõlgendada nii, et see reguleerib sellise liidu organi või asutuse nagu EMA asukoha määramist.

98 Neil asjaoludel ei kuulu selle ameti asukoha kindlaksmääramise pädevus mitte liikmesriikidele, vaid liidu seadusandjale, kes peab selleks tegutsema vastavalt menetlustele, mis on ette nähtud materiaalõiguslikult asjasse puutuvates aluslepingusätetes, käesoleval juhul ELTL artiklis 114 ja artikli 168 lõikes 4, mis näevad ette seadusandliku tavamenetluse kasutamise.

99 Just niisugust järeldust arvestades tuleb teiseks teha otsus Euroopa Kohtu pädevuse kohta otsustada käesolevate hagide üle.

Vaidlustatud otsuse vastuvõtja ja Euroopa Kohtu pädevus ELTL artikli 263 alusel

– *Vaidlustatud otsuse vastuvõtja*

100 Esimesena tuleb kontrollida, kas vaidlustatud otsus, mis tehti nõukogu istungil kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate poolt, on viimastele omistatav.

101 Mis sellega seoses puudutab vaidlustatud otsuse sisu, siis tuleneb nii selle pealkirjast kui ka nõukogu 20. novembri 2017. aasta koosoleku protokollist, mida on mainitud käesoleva kohtuotsuse punktis 19, et see otsus kujutab endast 27 liikmesriigi riigipea või valitsusjuhi akti, mis võeti vastu nõukogu istungi raames valitsustevahelise menetluse tulemusena. Seda analüüsi

kinnitab komisjoni 29. novembri 2017. aasta ettepanekus sisalduv märge, mida on mainitud käesoleva kohtuotsuse punktis 20, ja mille kohaselt sooviti selle ettepanekuga, arvestades Ühendkuningriigi 29. märtsil 2017 saadetud teadet Euroopa Liidust lahkumise kavatsuse kohta, astuda samme, kinnitamaks Amsterdami linna valimist EMA uueks asukohaks „ülejäänud 27 liikmesrii[gi poolt] üldasjade nõukogu […] kohtumisel“.

102 Järeldust, et vaidlustatud otsus tuleb omistada liikmesriikide valitsuste esindajatele, mitte nõukogule, kinnitab ka määruse 2018/1718 hilisem vastuvõtmine, kuna alles pärast selle otsuse vastuvõtmist osales nõukogu seadusandlikus tavamenetluses parlamendiga kaasseadusandjana, et lisada selle määrusega märge EMA asukoha kohta määrusse nr 726/2004, millega see amet loodi.

103 Mis puudutab vaidlustatud otsuse vastuvõtmisega seotud asjaolusid, siis tuleb märkida, et liidu institutsioonide osalemine selle otsuse vastuvõtmiseni viinud menetluses, eelkõige komisjoni osalemine pakkumistele antud hinnangu kaudu, ja nõukogu osalemine seeläbi, et ta tagas 20. novembri 2017. aasta istungil eesistumise ning andis kasutada oma ruumid ja võimaldas pöörduda sisemiste talitlusüksuste, näiteks peasekretariaadi poole, ei võimalda järeldada, et see otsus oleks võimalik omistada nõukogule, mitte liikmesriikidele.

104 Nimelt ei anna akti vastuvõtmine liidu institutsiooni ruumides või liidu institutsiooni abiga iseenesest Euroopa Kohtule pädevust hinnata selle akti seaduslikkust (vt analoogia alusel 22. märtsi 1990. aasta kohtuotsus Le Pen, C-201/89, EU:C:1990:133, punktid 11 ja 16).

105 Seega ei saa vaidlustatud otsust selle sisu ega vastuvõtmise asjaolude poolest kvalifitseerida nõukogu aktiks. Vastupidi, see otsus on liikmesriikide valitsuste esindajate kollektiivselt ja ühisel kokkuleppel vastu võetud akt.

– *Euroopa Kohtule ELTL artiklist 263 tulenev pädevus*

106 Teisena tuleb meelde tuletada, et asjakohane kriteerium, millest Euroopa Kohus lähtus selleks, et välistada liidu kohtute pädevus lahendada liikmesriikide valitsuste esindajate õigusaktide peale esitatud hagi, on üksnes nende vastuvõtjat puudutav kriteerium nende siduvatest õiguslikest tagajärgedest sõltumata (16. juuni 2021. aasta kohtumäärus Sharpston *vs.* nõukogu ja liikmesriikide valitsuste esindajad, C-685/20 P, EU:C:2021:485, punkt 47).

107 Hagejate argumentidega, mille kohaselt tuleb käesoleval juhul lähtuda ELTL artiklis 263 silmas peetud aktide andjate laiast ehk liidu institutsioone, organeid ja asutusi hõlmavast käsitusest, et asuda seisukohale, et vaidlustatud otsuse on vastu võtnud liidu institutsioon, organ või asutus selle artikli tähenduses, või vähemalt samastada käesolevad hagid nõukogu otsuse peale esitatud hagidega, ei saa seega nõustuda ilma selle artikli selge sõnastusega vastuollu minemata (vt selle kohta 16. juuni 2021. aasta kohtumäärus Sharpston *vs.* nõukogu ja liikmesriikide valitsuste esindajad, C-685/20 P, EU:C:2021:485, punkt 48).

108 Niisugune tõlgendus oleks vastuolus ka aluslepingute koostajate tahtega, mida peegeldab ELTL artikkel 263, mille kohaldamisala piirdub üksnes liidu institutsioonide, organite ja asutuste vastu võetud liidu õigusaktidega – tahtega jätta liikmesriikide õigusaktid liidu kohtute kontrolli alt välja.

109 Sellegipoolest, kuigi vaidlustatud otsus on käsitatav ainult liikmesriikide vastuvõetud aktina, mis ei kuulu seega ELTL artiklis 263 ette nähtud seaduslikkuse kontrolli alla, ei saa seda siiski samastada ELTL artikli 341 alusel vastu võetud otsusega, kuna – nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse

punktides 67–97 esitatud kaalutlustest –seda artiklit tuleb tõlgendada nii, et sellega peetakse silmas üksnes ELL artikli 13 lõikes 1 nimetatud institutsioonide asukoha määramist, mitte aga liidu organite ja organite asukoha määramist.

110 Nagu aga kohtujurist oma ettepaneku punktis 166 märkis, puuduvad niisugusel otsusel nagu vaidlustatud otsus, mille liikmesriigid on vastu võtnud valdkonnas, kus aluslepingutes ei ole nende tegevust ette nähtud, liidu õiguses igasugused siduvad õiguslikud tagajärjed. Tõsiasi, et üks või mitu liidu institutsiooni on mänginud teatavat rolli menetluses, mis päädis selle otsuse vastuvõtmisega, ei muuda selle otsuse laadi – selline otsus ei ole osa liidu õiguskorrast (vt analoogia alusel 20. septembri 2016. aasta kohtuotsus Ledra Advertising jt *vs.* komisjon ja EKP, C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, punkt 54).

111 Niisuguses kontekstis peab liidu seadusandja nii õiguskindluse kui ka tõhusa kohtuliku kaitse huvides võtma vastavalt materiaalõiguslikult asjasse puutuvates aluslepingusätetes ettenähtud menetlustele vastu liidu õigusakti, millega kiidetakse heaks, või vastupidi, kaldutakse kõrvale liikmesriikide poliitilisest otsusest, kusjuures tuleb täpsustada, et ainult see liidu seadusandja akt tekitab siduvaid õiguslikke tagajärgi liidu õiguse raames, ning et sellises kontekstis, nagu on käesolev juhtum, peab see akt tingimata eelnema mis tahes konkreetsele rakendusmeetmele asjasse puutuva ameti asukoha muutmiseks.

112 Seega, mis käesoleval juhul puudutab EMA uue asukoha määramist, siis ainus õiguslikult siduv säte, mis kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse, on määruse nr 726/2004 artikkel 71a, mis lisati sellesse määrusse määrusega 2018/1718.

113 Kõigist eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et vaidlustatud otsus ei ole nõukogu akt, vaid siduvate õiguslike tagajärgedeta poliitiline akt, mille liikmesriigid on vastu võtnud kollektiivselt, mistõttu ei saa selle peale esitada tühistamishagi ELTL artikli 263 alusel.

114 Järelikult, ilma et oleks vaja teha otsust Itaalia Vabariigi esitatud menetlustoimingute taotluse kohta, tuleb jätta rahuldamata Itaalia Vabariigi ja Comune di Milano hagid, kuivõrd need on esitatud akti peale, mille seaduslikkuse kontrollimise pädevust Euroopa Kohtul ELTL artikli 263 alusel ei ole.

Kohtukulud

115 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud.

116 Kodukorra artikli 138 lõike 3 kohaselt jäävad kummagi poole kohtukulud tema enda kanda, kui osa nõudeid rahuldatakse ühe poole, osa teise poole kasuks. Ent kui kohtuasja asjaolud seda õigustavad, võib Euroopa Kohus otsustada, et lisaks enda kohtukulude kandmisele mõistetakse poolelt välja ka osa teise poole kohtukuludest.

117 Käesolevas asjas, mida iseloomustab tõik, et vaidlustatud otsuse vastuvõtmisega seotud asjaolude osas paistavad liidu asutuste ja organite asukoha määramise otsustuspädevuse küsimuses silma lahknev praktika ja erinevad tõlgendused, on põhjendatud otsustada, et kõik menetluse pooled, nimelt Itaalia Vabariik, Comune di Milano ja nõukogu, kannavad ise oma kohtukulud.

118 Kodukorra artikli 140 lõike 1 alusel kannavad menetlusse astujad Regione Lombardia, Madalmaade Kuningriik ja komisjon ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. **Jätta hagid rahuldamata.**

2. **Jätta Itaalia Vabariigi, Comune di Milano ja Euroopa Liidu Nõukogu kohtukulud nende endi kanda.**

3. **Jätta Regione Lombardia, Madalmaade Kuningriigi ja Euroopa Komisjoni kohtukulud nende endi kanda.**

Allkirjad