



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

14. juuli 2022 *

Tühistamishagi – Institutsiooniline õigus – Euroopa Liidu organid ja asutused – Euroopa Tööjõuamet (ELA) – 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

Kohtuasjas C-743/19,

mille ese on ELTL artikli 263 alusel 9. oktoobri 2019 esitatud tühistamishagi,

Euroopa Parlament, esindajad: I. Anagnostopoulou, C. Biz ja L. Visaggio,

hageja,

versus

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

kostja,

keda toetavad:

Belgia Kuningriik, esindajad: J.-C. Halleux, M. Jacobs, C. Pochet ja L. Van den Broeck,

Tšehhi Vabariik, esindajad: L. Březinová, D. Czechová, K. Najmanová, M. Smolek ja J. Vlášil,

Taani Kuningriik, esindajad: M. Jespersen, V. Pasternak Jørgensen, J. Nymann-Lindegren ja M. Søndahl Wolff,

Iirimaa, esindajad: M. Browne, G. Hodge, A. Joyce ja J. Quaney, keda abistas D. Fennelly, *BL*,

Kreeka Vabariik, esindajad: K. Boskovits ja E.-M. Mamouna,

Hispaania Kuningriik, esindajad: S. Centeno Huerta ja A. Gavela Llopis,

Prantsuse Vabariik, esindajad: A. Daly, A.-L. Desjonquères, E. Leclerc ja T. Stehelin,

Luksemburgi Suurhertsogiriik, esindajad: A. Germeaux, C. Schiltz ja T. Uri,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

Ungari, esindajad: M. Z. Fehér ja K. Szíjjártó,

Madalmaade Kuningriik, esindaja: M. K. Bulterman, J. M. Hoogveld ja J. Langer,

Poola Vabariik, esindaja: B. Majczyna,

Slovaki Vabariik, esindajad: E. V. Drugda ja B. Ricziová,

Soome Vabariik, esindaja: M. Pere,

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. Şereş,

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 Euroopa Parlament palub oma hagiavalduses tühistada 13. juunil 2019 liikmesriikide valitsuste esindajate ühisel kokkuleppel tehtud otsus (EL) 2019/1199 Euroopa Tööjõuameti asukoha kohta (ELT 2019, L 189, lk 68; 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 Investeerimispanka 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 protokoll 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 Investeeringispanga asukoht on Luxembourgis.

i) Euroopa Keskpanga asukoht on Frankfurdis.

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

Vaidluste taust

Määrus (EL) 2019/1149

- 7 Komisjon võttis 13. märtsil 2018 vastu ettepaneku Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse kohta, millega luuakse Euroopa Tööjõuamet (COM(2018) 131 (final)). Selle ettepaneku artikkel 4 oli sõnastatud nii: „Ameti asukoht on [x].“
- 8 2019. aasta jaanuaris ja veebruaris toimunud institutsioonidevaheliste läbirääkimiste tulemusena tõdesid parlamendi ja nõukogu esindajad, et neil ei ole Euroopa Tööjõuameti (ELA) asukoha määramiseks vajalikku teavet ning leppisid kokku, et selle valiku tegemine lükatakse edasi hilisemale kuupäevale. Nii otsustati esiteks jätta välja eelmises punktis nimetatud määruse ettepaneku artikkel 4 ja teiseks esitada selle seisukoha põhjendused ühisavalduses, millega komisjon ühineb ja mis lisatakse määrusele pärast selle vastuvõtmist.
- 9 20. juunil 2019 võeti vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2019/1149, millega asutatakse Euroopa Tööjõuamet, muudetakse määrusi (EÜ) nr 883/2004, (EL) nr 492/2011 ja (EL) 2016/589 ning tunnistatakse kehtetuks otsus (EL) 2016/344 (ELT 2019, L 186, lk 21). Nimetatud määrus, mis avaldati *Euroopa Liidu Teatajas* 11. juulil 2019, ei sisaldanud ühtegi sätet ELA asukoha määramise kohta.
- 10 Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni ühisavalduses (ELT 2019, L 188, lk 131), mis võeti vastu määrusega 2019/1149 samal ajal ja avaldati *Euroopa Liidu Teatajas* 12. juulil 2019, on sedastatud:

„Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon märgivad, et [ELA] asukoha valikuprotsess ei ole asutamismääruse vastuvõtmise ajaks veel lõpule viidud.

Tuletades meelde kohustust teha lojaalset ja läbipaistvat koostööd ning tuletades meelde aluslepinguid, tunnistavad kolm institutsiooni teabevahetuse tähtsust ELA asukoha valimise protsessi algetappidest alates.

Selline varajane teabevahetus teeks aluslepingute kohaste õiguste kasutamise seonduvate menetluste kaudu kolme institutsiooni jaoks lihtsamaks.

Euroopa Parlament ja nõukogu arvestavad komisjoni plaaniga võtta asjakohaseid meetmeid, et asutamismääruses sisalduks säte ELA asukoha kohta, ning tagada ELA autonoomsus vastavalt nimetatud määrusele.“

Vaidlustatud otsus

- 11 Liikmesriikide valitsuste esindajad kiitsid 13. märtsil 2019 alaliste esindajate komitee (Coreper) istungi raames ühisel kokkuleppel heaks ELA asukoha määramise menetluse ja kriteeriumid.
- 12 Valikueeskirjades oli täpsustatud, et ELA asukoha määramise otsus põhineb kriteeriumidel, mis on analoogsed nendega, mis on ära toodud ühisel lähenemisviisis, mis on lisatud Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni 19. juuli 2012. aasta ühisavaldusele detsentraliseeritud ametite kohta (edaspidi „2012. aasta ühisavaldus“). Need kriteeriumid puudutasid esiteks geograafilist tasakaalu, teiseks kuupäeva, mil amet on võimalik pärast

asutamisakti jõustumist kohapeal tööle panna, kolmandaks asukoha juurdepääsetavust, neljandaks sobiva õppeasutuse olemasolu ameti töötajate lastele ja viiendaks sobivat juurdepääsu tööturule ning asjakohase sotsiaalkindlustuse ja arstiabi kättesaadavust nii töötajate lastele kui ka abikaasadele.

- 13 Valikumenetluse eeskirjad nägid samuti ette, et pakkumised ameti asukohaks tuleks esitada nõukogu peasekretärile ja koopiad komisjoni peasekretärile ning et need avaldatakse nõukogu veebisaidil; et komisjon hindab kõiki pakkumisi üldiselt ja täpsustab, mil määral vastab iga pakkumine kokku lepitud kriteeriumidele; seejärel edastab nõukogu peasekretär selle hinnangu liikmesriikidele ja avalikustab selle ning liikmesriikide valitsuste esindajate vaheline poliitiline arutelu toimub hiljem Coreperi istungi raames. Nendes eeskirjades täpsustati, et hääletusmenetlus toimub hiljem Luxembourgis tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervise- ja tarbijakaitseküsimuste nõukogu (EPSCO) istungi raames; see koosneb järjestikustest hääletusvoorudest ilma liisku heitmata, kuni üks pakkumine saab häälteenamuse ning kuni samal istungjärgul võetakse liikmesriikide valitsuste esindajate ühisel kokkuleppel vastu lõplik otsus, mis võtab arvesse hääletusmenetluse tulemust.
- 14 Tuginedes komisjoni hinnangule nelja tehtud pakkumise kohta (nimelt Sofia (Bulgaaria), Nikosia (Küpros), Riia (Läti) ja Bratislava (Slovakkia)), arutasid liikmesriikide esindajad 5. juunil 2019 neid pakkumisi Coreperi istungi raames.
- 15 Liikmesriikide valitsuste esindajad võtsid 13. juunil 2019 nõukogu istungi raames ja nelja end ELA asukohariigiks pakkunud liikmesriigi vahel valiku tegemiseks hääletuse tulemusena vastu vaidlustatud otsuse, mis avaldati *Euroopa Liidu Teatajas* 15. juulil 2019.
- 16 Selle otsuse artikkel 1 on sõnastatud järgmiselt:
„[ELA] asukoht on Bratislava.“

Poolte nõuded

- 17 Parlament palub Euroopa Kohtul:
 - tühistada vaidlustatud otsus ja
 - mõista kohtukulud välja nõukogult.
- 18 Nõukogu palub Euroopa Kohtul:
 - jätta hagi vastuvõetamatus tõttu läbi vaatamata või põhjendamatus tõttu rahuldamata;
 - mõista kohtukulud välja parlamendilt ja
 - juhul, kui hagi rahuldatakse, jätta vaidlustatud otsuse tagajärjed kehtima ajavahemiku jooksul, mis on ELA uue asukoha määramiseks vajalik.

Menetlus Euroopa Kohtus

- 19 Euroopa Kohtu presidendi 7. jaanuari 2020. aasta otsusega anti Slovaki Vabariigile luba astuda menetlusse nõukogu nõuete toetuseks.
- 20 Euroopa Kohtu presidendi 3. veebruari 2020. aasta otsusega anti Kreeka Vabariigile, Hispaania Kuningriigile ja Madalmaade Kuningriigile luba astuda menetlusse nõukogu nõuete toetuseks.
- 21 Euroopa Kohtu presidendi 4. veebruari 2020. aasta otsusega anti Belgia Kuningriigile, Tšehhi Vabariigile, Taani Kuningriigile, Iirimaaale, Prantsuse Vabariigile, Luksemburgi Suurhertsogiriigile, Ungarile, Poola Vabariigile ja Soome Vabariigile luba astuda menetlusse nõukogu nõuete toetuseks.
- 22 Euroopa Parlament esitas 20. novembril 2020 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 16 kolmanda lõigu alusel taotluse, et Euroopa Kohus tuleks käesoleva kohtuasja lahendamiseks kokku suurkojana.

Euroopa Kohtu pädevus

Poolte argumendid

- 23 Nõukogu, keda toetavad kõik menetlusse astunud liikmesriikide valitsused, väidab, et parlamendi hagi on ilmselgelt vastuvõetamatu.
- 24 Kõigepealt ei ole vaidlustatud otsus tema väitel omistatav nõukogule, vaid liikmesriikidele. Nagu kinnitab aga kohtupraktika, ei saa viimased sellise otsusega passiivselt nõustuda. Seejärel on see otsus vastu võetud ELTL artikli 341 alusel, mida ei kohaldata mitte ainult ELL artiklis 13 loetletud liidu institutsioonide asukoha määramise suhtes, vaid ka liidu organite ja asutuste asukoha kindlaksmääramise suhtes, mistõttu ei kuulu see otsus ELTL artikli 263 alusel Euroopa Kohtu kontrolli alla. Lõpuks märgib nõukogu, et sellise otsuse vastuvõtmine liikmesriikide poolt ei takista kuidagi tõhusat kohtulikku kontrolli. Igal juhul ei saa sellise kontrolli tagamise vajadus tema arvates kaasa tuua muude õiguskaitsevahendite loomist kui need, mis on ette nähtud aluslepingutes.
- 25 Parlament leiab, et vaidlustatud otsuse vaidlustatavus ELTL artikli 263 tähenduses ja seega hagi vastuvõetavus on tõendatud.
- 26 Parlamendi sõnul on see otsus ilmselgelt liidu akt, mis on õiguslikult siduv. Kõigepealt tuleb tema väitel viidata formaalsele nimetusele „otsus“, mis ELTL artikli 288 neljanda lõigu kohaselt tähistab tervikuna siduvat akti. Järgmiseks on nimetatud otsus akt, mis võeti vastu ELTL artikli 341 alusel, see tähendab aluslepingute sätte alusel, mis näeb ette siduvate aktide vastuvõtmise ja mille eesmärk on kindlaks määrata, kuhu tuleb määrata liidu ameti asukoht. Viimaseks avaldati sama otsus *Euroopa Liidu Teataja* L-seerias, mis on reserveeritud ainult normatiivaktidele.
- 27 Mis puudutab vaidlustatud otsuse tegelikku vastuvõtjat, siis leiab parlament, et vaatamata sellele, et otsuse pealkirjas sisaldub viide „liikmesriikide valitsuste esindajate ühisele kokkuleppele“, tuleb otsus omistada nõukogule.

- 28 Selle seisukoha põhjendamiseks väidab parlament esiteks, et valikumenetlust ja vaidlustatud otsuse eelnõu puudutavad dokumendid kannavad „Euroopa Liidu Nõukogu“ päist, mis lubab arvata, et nõukogu peab neid enda omaks. Teiseks toetuti selle otsuse vastuvõtmisele eelnenud protsessis nõukogu haldusstruktuuridele ja ettevalmistavatele organitele, eelkõige ELTL artikli 240 lõikes 1 nimetatud Coreperile. Kolmandaks näitab Rumeenia ministri osalus selles otsustusprotsessis, et ELL artikli 16 lõikes 9 nimetatud nõukogu eesistuja tegutses käesoleval juhul selles rollis. Neljandaks, kuna ELTL artikli 297 lõike 2 esimeses lõigus on ette nähtud, et teatavatele aktidele, mis ei ole seadusandlikud aktid, peab alla kirjutama need vastu võtnud institutsiooni president, siis näitab asjaolu, et Rumeenia minister allkirjastas vaidlustatud otsuse, seda, et ta tegutses nõukogu eesistuja ülesannetes.
- 29 Sellega seoses tuleb parlament meelde, et kohtupraktika kohaselt ei piisa Euroopa Kohtu seaduslikkuse kontrolli vältimiseks sellest, kui akt kvalifitseeritakse liikmesriikide otsuseks. Lisaks tuleb veel tuvastada, et kõnealune akt, arvestades selle sisu ja kõiki selle vastuvõtmise asjaolusid kogumis, ei kujuta endast tegelikult nõukogu otsust (30. juuni 1993. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu ja komisjon, C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, punkt 14). Sellist tuvastust ei saa aga teha ilma akti sisu ja selle õiguslikke tagajärgi analüüsimate. See on nii seda enam, et käesoleval juhul sekkub vaidlustatud otsus pädevusse, mis on liidu seadusandjale antud ELTL artiklitega 46 ja 48.
- 30 Teise võimalusena, isegi kui leitaks, et vaidlustatud otsuse on teinud liikmesriigid, mitte nõukogu, oleks käesolev hagi ikkagi vastuvõetav. Nimelt oleks ikkagi tegemist liidu aktiga, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi kolmandate isikute suhtes kahes liidu pädevusse kuuluvas valdkonnas, nimelt töötajate vaba liikumise ja liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise valdkonnas. Seega on ilmne, et ELA asukoha määramine vaidlustatud otsusega mõjutab otseselt liidu seadusandja poolt selle ameti loomisega juba reguleeritud valdkonda ja aitab luua õiguslikku olukorda, millele saab tugineda kolmandate isikute vastu.
- 31 Parlament rõhutab, et selle kahtluse alla seadmine, kas vaidlustatud otsus on ELTL artikli 263 alusel vaidlustatav, jätab mis tahes kohtuliku kontrolli alt välja õiguslikult siduva liidu akti, mis on vastu võetud aluslepingute sätte alusel. Nimelt ei ole ühtegi muud õiguskaitsevahendit, mis võimaldaks kontrollida, kas pädevus, millele liikmesriigid ELTL artikli 341 alusel tuginevad, on tõepoolest olemas selliste liidu asutuste asukoha määramiseks nagu ELA, või on liikmesriigid, nagu väidab parlament, ELTL artiklile 341 tuginedes sekkunud pädevusse, mis on liidu seadusandjale antud ELTL artiklitega 46 ja 48.
- 32 Parlament leiab, et kuigi liikmesriikide õigusaktid ei kuulu ELTL artikli 263 esimeses lõigus loetletud aktide hulka, peab Euroopa Kohus tunnistama ennast pädevaks, et kontrollida institutsioonidele aluslepingutega antud volituste järgimist ELL artikli 13 lõike 2 tähenduses. Asjaolu, et vaidlustatud otsus jäetakse Euroopa Kohtu kontrolli alt välja põhjusel, et tegemist on liikmesriikide aktiga, võtab Euroopa Kohtult võimaluse kontrollida, kas liidu seadusandja volitusi on järgitud, ning vajaduse korral lõpetada nende volituste rikkumine, tühistades selle otsuse.
- 33 Selline lahendus oleks pealegi vastuolus õigusriigi põhimõtetega, mille kohaselt ei jää liikmesriigid ega liidu institutsioonid kõrvale kontrollist selle üle, kas nende aktid on aluslepingutega kooskõlas (23. aprilli 1986. aasta kohtuotsus *Les Verts vs. parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, punkt 23). Sellega seoses leiab parlament, et need põhimõtted on aluseks ELL artikliga 19 Euroopa Kohtule antud üldisele pädevusele tagada õiguse järgimine aluslepingute tõlgendamisel ja kohaldamisel (24. juuni 2014. aasta kohtuotsus *parlament vs. nõukogu*, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 70).

- 34 Parlament märgib oma repliigis, et nõukogu viidatud kohtupraktika puudutab õigusakte, mille liikmesriigid on vastu võtnud väljaspool aluslepingutega määratletud raamistikku. Parlamendi sõnul on vaidlustatud otsus aga liidu õigusakt, mis on vastu võetud aluslepingutega antud pädevuse alusel, see tähendab ELTL artiklist 341 tuleneva pädevuse alusel. Käesolevas hakis tõstatatud peamine õiguslik küsimus puudutab just seda, kas seda pädevust võib kasutada ELA asukoha määramiseks.

Euroopa Kohtu hinnang

- 35 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).
- 36 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, C-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).
- 37 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).
- 38 Siiski ei piisa ELTL artiklis 263 ette nähtud seaduslikkuse kontrolli alt väljajäämiseks sellest, et otsus, mille peale hagi on 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).
- 39 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.
- 40 Nimelt väidavad nõukogu ja tema nõuete toetuseks menetlusse astunud liikmesriigid 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.

- 41 Teiselt poolt leiab parlament, et liidu ameti asukoha määramise otsus ei kuulu ELTL artikli 341 kohaldamisalasse, vaid liidu seadusandja pädevusse. Ta järeldeb sellest, et vaidlustatud otsus on tingimata omistatav nõukogule ning järelikult ei saa see jääda Euroopa Kohtu tehtava seaduslikkuse kontrolli alt välja. Igal juhul, isegi kui tuleks asuda seisukohale, et see otsus on omistatav liikmesriikidele, tuleks käesolev hagi tunnistada vastuvõetavaks osas, milles see on esitatud selle otsuse „tegeliku vastuvõtja“ vastu.
- 42 Seega tuleb kõigepealt kindlaks teha, kas liidu organi või asutuse asukoha määramise otsuse peavad vastu võtma liikmesriigid vastavalt ELTL artiklis 341 sätestatud 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

- 43 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei tule liidu õigusnormi tõlgendamisel arvesse võtta mitte ainult normi sõnastust ja sellega taotletavaid eesmärgi, 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).
- 44 Niisiis tuleb nende tõlgendamismeetodite alusel analüüsida, kas ELTL artikkel 341 on kohaldatav otsuste suhtes, mis käsitlevad liidu organite ja asutuste asukoha määramist.
- 45 Esimesena, mis puudutab ELTL artikli 341 sõnastust, siis on seal nimetatud üksnes „liidu institutsioonid“. Ent ELTL artikli 13 lõike 1 kohaselt tähendab mõiste „institutsioonid“ täpset loetelu üksustest, mis ei hõlma liidu organeid ja asutusi, muu hulgas liidu ameteid.
- 46 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 ELTL 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.
- 47 Tuleb aga tõdeda, et ELTL artikli 341 sõnastus, kus on nimetatud üksnes „institutsioonid“, vastab sellele artiklile eelnenud sätetele, st EMÜ asutamislepingu artikli 216 (hiljem EÜ asutamislepingu artikkel 216, millest sai EÜ artikkel 289) sõnastusele.
- 48 Asjaolu, mille tõi esile nõukogu, et EL toimimise lepingu seitsmenda osa „Üld- ja lõppsätted“, mille hulka kuulub ELTL artikkel 341, sätetes on nimetatud „institutsioonid“, ei saa hoolimata sellest, et – nagu nähtub ka käesoleva kohtuotsuse punktist 46 – 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 loetletud 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.

- 49 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 üldprintsipidele“.
- 50 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 täitmisel 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 reguleerivate 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).
- 51 Niisiis vastab lai tõlgendus, mille Euroopa Kohus on mõistele „institutsioonid“ ELTL artikli 340 teise lõigu kohaldamisel andnud, selles sättes sõnaselgelt nimetatud liikmesriikide seaduste ühist üldprintsipidega 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.
- 52 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.
- 53 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.

- 54 Mis puudutab protokoll 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 Europol 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 ELA, 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.
- 55 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 112 märkis, annab eriprotokoll 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.
- 56 Mis puudutab protokoll nr 6 sisalduvat otsust viidet ELTL artiklile 341, siis on see seletatav asjaoluga, et protokoll puudutab eelkõige ELL artikli 13 lõikes 1 nimetatud institutsioone.
- 57 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 Amsterdamis 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.
- 58 Siiski on ühelt poolt viimati nimetatud protokollis 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.
- 59 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.
- 60 Euroopa Kohtule käesolevas kohtuasjas 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 varieeruv määral ja erinevatel alustel liidu institutsioonid kas rollis, mida nad täidavad seadusandlikus menetluses või siis sellest väljaspool.
- 61 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 soovib, 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.

- 62 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).
- 63 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.
- 64 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 ELA, 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 materiaaloigusnormide alusel, millega rakendatakse liidu poliitikat valdkonnas, milles asjaomane organ või asutus tegutseb, ning neis normides ette nähtud menetluste kohaselt.
- 65 Kuna aluslepingutes ei ole selle kohta muid täpsustusi, siis tuleb liidu seadusandjal vastavalt materiaaloiguslikult 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 pädevused, ülesehitus ja toimimine.
- 66 Vastupidi nõukogu väidetule on sellise liidu organi või asutuse asukoha määramise otsus, nagu on liidu amet, lahutamatu seotud tema asutamise otsusega.
- 67 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.
- 68 Liidu niisuguse organi või asutuse asukoha määramise otsuse poliitiline laad ei õigusta siiski 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).
- 69 Lisaks peab selline otsus peamiselt võimaldama tagada asjaomasele liidu organile või asutusele antud ülesannete täitmine, et saavutada konkreetse poliitika eesmärke.

- 70 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.
- 71 Nimelt, nagu on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 68, 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 kaalutusõiguse 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 ELA asukoha määramise otsuse demokraatlikku toetust.
- 72 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.
- 73 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 ELA asukoha määramist.
- 74 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 artiklites 46 ja 48, mis näevad ette seadusandliku tavamenetluse kasutamise.
- 75 Just niisugust järeldust arvestades tuleb teiseks teha otsus Euroopa Kohtu pädevuse kohta otsustada käesoleva hagi üle.

Vaidlustatud otsuse vastuvõtja ja Euroopa Kohtu pädevus ELTL artikli 263 alusel

– *Vaidlustatud otsuse vastuvõtja*

- 76 Esimesena tuleb kontrollida, kas vaidlustatud otsus, mis tehti nõukogu istungil kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate poolt, on viimastele omistatav.
- 77 Mis puudutab vaidlustatud otsuse sisu, siis tuleneb selle sõnastusest, et see otsus kujutab endast 27 liikmesriigi riigipea või valitsusjuhi akti, mis on vastu võetud nõukogu istungi raames valitsustevahelise menetluse tulemusena. Sellest annab tunnistust „liikmesriikide valitsuste esindajate“ sõnaselge äramärkimine otsuse pealkirjas ja preambuli alguses.

- 78 Sellega seoses tuleb märkida, et vaidlustatud otsus võeti vastu ELTL artikli 341 sõnaselgel alusel, kuna selle otsuse autorid leidsid, et nimetatud artiklis sisalduvat viidet „institutsioonidele“ tuleb tõlgendada laialt, st nii, et see hõlmab nii ELL artikli 13 lõikes 1 loetletud institutsioone kui ka liidu organeid ja asutusi.
- 79 Lisaks tuleb tõdeda, et vaidlustatud otsust valmistati ette liikmesriikide valitsuste esindajate kohtumistel, mis toimusid Coreperi 13. märtsi 2019. aasta ja 5. juuni 2019. aasta istungi raames.
- 80 Mis puudutab vaidlustatud otsuse vastuvõtmisega seotud asjaolusid, siis ei asjaolu, et ELA asukoha määramiseks valitsustevahelisel tasandil läbi viidud valikumenetlus toimus nõukogu ruumides ja nõukogu peasekretariaadi talituste abiga ega ka asjaolu, et selles valikumenetluses esitatud pakkumisi hindas komisjon, ega samuti asjaolu, et vaidlustatud otsuse allkirjastas selle liikmesriigi esindaja, kes otsuse vastuvõtmise kuupäeva seisuga oli nõukogu eesistuja vastavalt ELL artikli 16 lõikele 9, st käesoleval juhul Rumeenia justiitsminister, ei lükka ümber järeldust, et see otsus on omistatav liikmesriikidele, mitte nõukogule.
- 81 Nimelt ühelt poolt 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). Teiselt poolt ei saa liidu institutsioonide osalemine nõukogu istungi raames tehtava liikmesriikide valitsuste esindajate otsuse väljatöötamisel määrata ära sellest tuleneva õigusakti õiguslikku olemust ja akti andjat.
- 82 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 vastuvõetud akt.

– *Euroopa Kohtule ELTL artiklist 263 tulenev pädevus*

- 83 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).
- 84 Parlamendi argumentidega, mille kohaselt tuleb käesoleval juhul lähtuda ELTL artiklis 263 silmas peetud aktide andjate laiaast 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 käesolev hagi nõukogu otsuse peale esitatud hagi, 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).
- 85 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.

- 86 ELTL artikli 263 alusel vaidlustatavate aktide mõiste laiendamine aktidele, mille liikmesriigid on vastu võtnud, isegi kui nad tegid seda ühisel kokkuleppel, tähendaks kokkuvõttes liidu kohtu otsest kontrolli liikmesriikide õigusaktide üle ja seega nende aluslepingutest tulenevate kohustuste rikkumise puhuks konkreetselt ette nähtud õiguskaitsevahendite eiramist.
- 87 Need õiguskaitsevahendid põhinevad nimelt ühelt poolt liidu institutsioonide, organite ja asutuste ning teiselt poolt liikmesriikide vastavate rollide arvessevõtmisel liidu õiguskorras. Sellega seoses tuleb meenutada, et ELL artikli 13 lõikes 2 sätestatud põhimõtte kohaselt tegutseb iga institutsioon, nagu seda teeb Euroopa Kohus, talle aluslepingutega antud volituste piires ning vastavalt nendes sätestatud korrale, tingimustele ja eesmärkidele.
- 88 Kuigi käesoleval juhul on vaidlustatud otsus üksnes liikmesriikide vastu võetud akt, 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 43–73 esitatud kaalutlustest – seda artiklit tuleb tõlgendada nii, et sellega peetakse silmas üksnes ELL artikli 13 lõikes 1 nimetatud institutsioonide asukoha määramist, mitte organite ja organite asukoha määramist.
- 89 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).
- 90 Niisuguses kontekstis peab liidu seadusandja nii õiguskindluse kui ka tõhusa kohtuliku kaitse huvides võtma vastavalt materiaalsoõiguslikult 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 määramiseks.
- 91 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.
- 92 Järelikult tuleb käesolev hagi jätta rahuldamata, kuivõrd see on esitatud akti peale, mille seaduslikkuse kontrollimise pädevust Euroopa Kohtul ELTL artikli 263 alusel ei ole.

Kohtukulud

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

- 94 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.
- 95 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 menetluse pooled, nimelt parlament ja nõukogu, kannavad ise oma kohtukulud.
- 96 Kodukorra artikli 140 lõike 1 alusel kannavad Belgia Kuningriik, Tšehhi Vabariik, Taani Kuningriik, Iirimaa, Kreeka Vabariik, Hispaania Kuningriik, Prantsuse Vabariik, Luksemburgi Suurhertsogiriik, Ungari, Madalmaade Kuningriik, Poola Vabariik, Slovaki Vabariik ja Soome Vabariik ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

- 1. Jätta hagi rahuldamata.**
- 2. Jätta Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu kohtukulud nende endi kanda.**
- 3. Jätta Belgia Kuningriigi, Tšehhi Vabariigi, Taani Kuningriigi, Iirimaa, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Ungari, Madalmaade Kuningriigi, Poola Vabariigi, Slovaki Vabariigi ja Soome Vabariigi kohtukulud nende endi kanda.**

Allkirjad