Cásanna uamtha C-106/19 agus C-232/19

Poblacht na hIodáile

agus
Comune di Milano
v
Comhairle an Aontais Eorpaigh
agus
Parlaimint na hEorpa

Breithiúnas na Cúirte (an Mór-Dhlísheomra) an 14 Iúil 2022

(Caingean le haghaidh neamhniú – Dlí institiúideach – Rialachán (AE) 2018/1718 – Suíomh na Gníomhaireachta Leigheasra Eorpaí (EMA) a shocrú in Amstardam (an Ísiltír) – Airteagal 263 CFAE – Inghlacthacht – Leas i gcaingean a thionscnamh – *Locus standi* – Dá chúram go díreach agus go leithleach – Cinneadh arna ghlacadh ag Ionadaithe Rialtais na mBallstát ar imeall cruinnithe den Chomhairle chun suíomh gníomhaireachta de chuid an Aontais a chinneadh – Easpa éifeachtaí ceangailteacha i ndlíchóras an Aontais – Sainchumais Pharlaimint na hEorpa)

1. *Caingean le haghaidh neamhniú – Daoine nádúrtha nó dlítheanacha – Leas i gcaingean a thionscnamh – Rialachán maidir le suíomh comhlachta nó oifige de chuid an Aontais a shocrú – Caingean arna taisceadh ag eintiteas réigiúnach nó áitiúil is iarrthóir chun an suíomh sin a óstáil – Inghlacthacht*
(Airteagal 263 CFAE; Rialachán 2018/1718)

(féach míreanna 55-57)

2. *Caingean le haghaidh neamhniú – Daoine nádúrtha nó dlítheanacha – Locus standi – Gníomhartha atá dá gcúram go díreach agus go leithleach – Rialachán maidir le suíomh comhlachta nó oifige de chuid an Aontais a shocrú – Caingean arna taisceadh ag eintiteas réigiúnach nó áitiúil is iarrthóir chun an suíomh sin a óstáil – Inghlacthacht*
(Airteagal 263, an 4ú mír, CFAE; Rialachán 2018/1718)

(féach míreanna 58-60, 77, 78)

3. *Caingean le haghaidh neamhniú – Daoine nádúrtha nó dlítheanacha – Gnímh is dá gcúram go díreach agus go leithleach – Critéir charnacha – Dá gcúram go díreach agus easpa rogha ag na daoine sin atá freagrach as gníomhartha an Aontais a chur chun feidhme – Gníomh ag a bhfuil éifeachtaí ar staid dhlíthiúil an iarratasóra go díreach aige – Rialachán maidir le suíomh comhlachta nó oifige de chuid an Aontais a shocrú – Caingean arna taisceadh ag*

eintiteas réigiúnach nó áitiúil is iarrthóir chun an suíomh sin a óstáil – Locus standi – Cuimsiú
(Airteagal 263, an 4ú mír, CFAE; Rialachán 2018/1718)

(féach míreanna 61-67)

4. *Caingean le haghaidh neamhniú – Daoine nádúrtha nó dlítheanacha – Gníomhartha is dá gcúram go díreach agus go leithleach– Dá gcúram go leithleach – Critéir – Rialachán maidir le suíomh comhlachta nó oifige de chuid an Aontais a shocrú – Caingean arna taisceadh ag eintiteas réigiúnach nó áitiúil is iarrthóir chun an suíomh sin a óstáil – Locus standi – Cuimsiú*
(Airteagal 263, an 4ú mír, CFAE; Rialachán 2018/1718)

(féach míreanna 68-72)

5. *An tAontas Eorpach – Suíomh na n-institiúidí – Socrú – Airteagal 341 CFAE – Raon feidhme – Suíomh chomhlacht, oifig nó ghníomhaireacht an Aontais a ainmniú – Eisiamh – Cinneadh arna ghlacadh ag Ionadaithe Rialtais na mBallstát maidir le suíomh na Gníomhaireachta Leigheasra Eorpaí (EMA) – Cinneadh de chineál polaitiúil gan éifeachtaí dlíthiúla ceangailteacha i ndlí an Aontais – Inniúlacht reachtóir an Aontais*
(Airteagal 13(1) CAE; Airteagal 114 CFAE, Airteagal 168(4) CFAE, an dara mír d'Airteagal 340 CFAE, agus Airteagal 341 CFAE; Prótacal Uimh. 6; cinneadh ó Ionadaithe Rialtais na mBallstát an 12 Nollaig 1992, Airteagal 2; Rialachán 2018/1718)

(féach míreanna 112-115, 120, 122, 126-136, 139-142)

6. *An tAontas Eorpach – Cothromaíocht institiúideach – Impleachtaí –Leithdháileadh na n-inniúlachtaí a urramú – Inniúlachtaí na mBallstát agus cumhacht reachtach a shanntar do Pharlaimint na hEorpa agus don Chomhairle – Gnáthnós imeachta reachtach – Rialachán maidir le suíomh comhlachta nó oifige de chuid an Aontais a shocrú – Cinneadh arna ghlacadh ag Ionadaithe Rialtais na mBallstát ar imeall cruinnithe den Chomhairle chun suíomh na Gníomhaireachta Leigheasra Eorpaí (EMA) a shocrú a chur chun feidhme – Easpa tionchair ar chumhachtaí reachtóir an Aontais.*
(Airteagail 13(2), 14(1) agus 16(1) CAE)

(féach míreanna 145-149)

Résumé

Cuireadh cúig caingean le haghaidh neamhniú faoi bhráid na Cúirte i gcoinne bearta éagsúla arna nglacadh, ar thaobh amháin, ag Ionadaithe Rialtais na mBallstát agus, ar an taobh eile, ag an gComhairle agus ag Parlaimint na hEorpa, maidir le suíomh dhá ghníomhaireacht Eorpacha a chinneadh.

Chuir an Iodáil agus Comune di Milano dhá chaingean faoi bhráid na Cúirte, faoi seach, i gcoinne na Comhairle, ar an gcéad dul síos, le haghaidh Cinneadh an 20 Samhain 2017[1] arna ghlacadh ag Ionadaithe Rialtais na mBallstát (Cásanna Uamtha C-59/18 agus C-182/18) a chur ar neamhní agus, ar an dara dul síos, ag an bParlaimint agus ag an gComhairle maidir le Rialachán (AE) 2018/1718[2] (Cásanna Uamtha C-106/19 agus C-232/19) maidir le suíomh na Gníomhaireachta Leigheasra Eorpaí (EMA) a shocrú in Amstardam (an Ísiltír) tar éis *Brexit*, a chur ar neamhní. Rinne an Pharlaimint caingean eile a thaisceadh i gcoinne na Comhairle chun cinneadh an 13 Meitheamh 2019[3] a glacadh de chomhthoil idir Ionadaithe Rialtais na mBallstát maidir leis an áit ina mbeidh suíomh an Údaráis Eorpaigh Saothair (ELA) sa Bhratasláiv (an tSlóvaic) (Cás C-743/19) a chur ar neamhní.

Sna cásanna a bhaineann le suíomh EMA, d'fhormheas na Ceannairí Stáit nó Rialtais, tar éis *Brexit*, nós imeachta chun cinneadh a ghlacadh maidir leis an suíochán a aistriú ó Londain (an Ríocht Aontaithe), áit a raibh sé go dtí sin. Ag deireadh an nós imeachta sin, bhuaigh tairiscint na hÍsiltíre thar tairiscint na hIodáile (Milano). Dá bhrí sin, le cinneadh an 20 Samhain 2017, roghnaigh Ionadaithe Rialtais na mBallstát, ar imeall cruinnithe den Chomhairle, cathair Amstardam mar shuíomh nua EMA. Daingníodh an t-ainmniú sin leis an Rialachán atá faoi chonspóid ag deireadh an ghnáthnós imeachta reachtaigh, a raibh baint ag an bParlaimint leis. D'áitigh an Iodáil agus Comune di Milano, áfach, gur faoi inniúlacht eisiach an Aontais Eorpaigh a bhí an cinneadh lena socraítear suíomh nua EMA, a mhéid a bhain sé le suíomh gníomhaireachta de chuid an Aontais a ainmniú seachas institiúid de chuid an Aontais, agus gur cheart, i ndáiríre, é a chur síos don Chomhairle. Dá bhrí sin, chuir siad in aghaidh dhlíthiúlacht an chinnidh sin mar bhonn don Rialachán atá faoi chonspóid agus d'áitigh siad, thairis sin, nár fheidhmigh an Pharlaimint a sainchumais reachtacha go hiomlán nuair a glacadh an Rialachán sin.

Sa chás a bhaineann le suíomh ELA, tháinig ionadaithe Rialtais na mBallstát ar chomhaontú maidir leis an nós imeachta agus na critéir chun suíomh na gníomhaireachta sin a chinneadh. I gcomhréir leis an nós imeachta sin, ar imeall cruinnithe den Chomhairle, ghlac siad an cinneadh lena socraítear suíomh ELA sa Bhratasláiv. D'áitigh an Pharlaimint gurbh í an Chomhairle údar iarbhír an chinnidh sin agus, mar ghníomh an Aontais atá ceangailteach ó thaobh dlí, go bhféadfadh sí agóid a dhéanamh ina choinne os comhair na Cúirte Breithiúnais i gcaingean le haghaidh neamhniú.

Le trí bhreithiúnas ón Mór-Dhlísheomra, forbraíonn an Chúirt a cásdlí maidir leis an gcreat dlíthiúil is infheidhme maidir le suíomh chomhlachtaí, oifigí agus ghníomhaireachtaí an Aontais Eorpaigh a shocrú. Measann sí, go háirithe, gur gníomhartha de chineál polaitiúil iad na cinntí lena mbunaítear suíomh nua EMA agus suíomh ELA, ar gníomhartha iad a ghlacann na Ballstáit amháin sa cháil sin, agus ní ina gcomhaltaí den Chomhairle, agus gurb iad an toradh a bhíonn orthu nach dtagann na gníomhartha sin faoi raon feidhme an athbhreithnithe ar dhlíthiúlacht dá bhforáiltear in Airteagal 263 CFAE. Ní féidir na cinntí sin a chomhshamhlú ar an mbealach céanna

[1] Cinneadh arna ghlacadh ar imeall cruinnithe den Chomhairle lena socraítear cathair Amstardam mar shuíomh nua na Gníomhaireachta Leigheasra Eorpaí (EMA) ("an cinneadh lena socraítear suíomh nua EMA").

[2] Rialachán (AE) 2018/1718 ó Pharlaimint na hEorpa agus ón gComhairle an 14 Samhain 2018 lena leasaítear Rialachán (CE) Uimh. 726/2004 maidir le láthair shuíomh na Gníomhaireachta Leigheasra Eorpaí (IO 2018 L 291, lch. 3) ("an Rialachán atá faoi chonspóid").

[3] Cinneadh (AE) 2019/1199 arna ghlacadh de chomhthoil idir Ionadaithe Rialtais na mBallstát an 13 Meitheamh 2019 maidir leis an áit ina mbeidh suíomh an Údaráis Eorpaigh Saothair (IO 2019 L 189, lch. 68, "Cinneadh maidir le suíomh ELA").

le cinneadh arna ghlacadh faoi Airteagal 341 CFAE[4], a thagraíonn go heisiach do chinneadh ar shuíomh institiúidí an Aontais[5]. Mar sin, ní féidir leis an bhforáil sin a bheith mar bhunús dlí leis na cinntí sin.

Breithniú na Cúirte

– Inghlacthacht na caingne arna tabhairt ag eintiteas réigiúnach nó áitiúil i gcoinne an Rialacháin lena gcinntear suíomh comhlachta, oifige nó gníomhaireachta de chuid an Aontais Eorpaigh (Cásanna Uamtha C-106/19 agus C-232/19)

Cuireann an Chúirt in iúl, ar an gcéad dul síos, nach féidir caitheamh le caingean arna tionscnamh ag eintiteas réigiúnach ar an gcaoi chéanna le caingean arna tionscnamh ag Ballstát de réir bhrí Airteagal 263 CFAE agus, dá bhrí sin, ní mór d'eintiteas den sórt sin a léiriú go bhfuil leas aige in imeachtaí a thionscnamh chomh maith le *locus standi* a bheith aige. Tar éis di a chinneadh go raibh leas ag Comune di Milano in imeachtaí a thionscnamh a mhéid, dá ndéanfaí an Rialachán atá faoi chonspóid a chur ar neamhní, go gcuirfí tús an athuair leis an nós imeachta reachtach chun suíomh EMA a shocrú a raibh sé ina iarrthóir dó, chinn an Chúirt go raibh an Rialachán sin de chúram an eintitis sin go díreach agus go leithleach agus, dá bhrí sin, go raibh seasamh aige a iarraidh go ndéanfaí é a chur ar neamhní. I ndáil leis sin, thug sí dá haire, ar an gcéad dul síos, nach bhfágann an gníomh rialála sin aon rogha dá sheolaithe agus, ar an dara dul síos, go raibh Comune di Milano rannpháirteach go sonrach sa nós imeachta chun suíomh EMA a roghnú, rud a d'fhág go ndealaítear é ó gach duine eile mar a bheadh i gcás duine ar a ndírítear gníomh.

– Dlínse na Cúirte i ndáil le cinntí ó na Ballstáit a éisteacht maidir le socrú suímh comhlachta, oifige nó gníomhaireachta de chuid an Aontais (Cásanna Uamtha C-59/18 agus C-182/18 agus Cás C-743/19)

Cuireann an Chúirt in iúl, mar réamhphointe, i gcomhthéacs caingean le haghaidh neamhniú, nach bhfuil dlínse ag Cúirteanna an Aontais Eorpaigh ach amháin chun athbhreithniú a dhéanamh ar dhlíthiúlacht na ngníomhartha atá inchurtha i leith institiúidí, comhlachtaí, oifigí agus gníomhaireachtaí an Aontais Eorpaigh. Níl gníomhartha arna nglacadh ag Ionadaithe Rialtais na mBallstát, ag gníomhú dóibh sa cháil sin agus dá bhrí sin a fheidhmíonn cumhachtaí na mBallstát go comhpháirteach, faoi réir athbhreithniú dá bhrí sin ag Cúirteanna an Aontais Eorpaigh, ach amháin nuair is cinneadh ón gComhairle iarbhír é an gníomh i dtrácht, ag féachaint dá ábhar agus do na himthosca uile inar glacadh é. Sonraíonn sí, dá bhrí sin, nach féidir na cinntí lena socraítear suíomh nua EMA agus suíomh ELA a thuiscint ach amháin i bhfianaise an chreata dlí is infheidhme maidir le suíomh chomhlachtaí agus eagraíochtaí an Aontais a shocrú.

I ndáil leis sin, scrúdaíonn sí, trí anailís théacsúil, chomhthéacsúil agus theileolaíoch, an féidir brath go bailí ar Airteagal 341 CFAE mar bhonn do na cinntí sin[6].

Ar an gcéad dul síos, cuireann an Chúirt in iúl go láidir nach dtagraítear go foirmiúil i bhfoclaíocht Airteagal 341 CFAE ach do "institiúidí an Aontais".

[4] Foráiltear le hAirteagal 341 CFAE "[gc]innfidh Rialtais na mBallstát, de thoil a chéile, suíomh institiúidí an Aontais".

[5] Dá dtagraítear in Airteagal 13(1), CAE.

[6] Leanann an Chúirt, ar an tsubstaint, réasúnaíocht den chineál céanna i gCásanna Uamtha C-106/19 agus C-232/19.

Sa dara háit, maidir le comhthéacs na forála sin, measann sí, go háirithe, nach féidir brath go cuí ar an léirmhíniú leathan a thug sí don téarma sin i ndáil le dliteanas neamhchonarthach[7] chun raon feidhme na forála sin a shainiú de réir analaí. Thairis sin, tugann an Chúirt dá haire go bhfuil an cleachtas institiúideach roimhe sin a raibh an Chomhairle ag brath air, ar dá bhua a cinneadh suímh chomhlachtaí, oifigí agus ghníomhaireachtaí an Aontais Eorpaigh ar bhonn rogha pholaitiúil a rinne Ionadaithe Rialtais na mBallstát amháin, i bhfad ó bheith ginearálaithe, nach dtairbhíonn sé d'aitheantas institiúideach agus, ar chaoi ar bith, nach féidir leis fasach a chruthú a bheadh ina cheangal ar na hinstitiúidí.

Sa tríú háit, maidir le cuspóir Airteagal 341 CFAE, sonraíonn an Chúirt, ar an gcéad dul síos, gurb é an cuspóir atá ann cumhachtaí cinnteoireachta na mBallstát a chaomhnú agus suíomh institiúidí an Aontais Eorpaigh amháin á chinneadh. Ina theannta sin, cuireann sí in iúl gur toradh é cruthú chomhlachtaí, oifigí agus ghníomhaireachtaí an Aontais Eorpaigh ar ghníomh reachtaíochta tánaistí a glacadh ar bhonn na bhforálacha substainteacha lena gcuirtear beartas an Aontais Eorpaigh chun feidhme ina bhfuil an comhlacht, an oifig nó an ghníomhaireacht ag gníomhú. Tá an cinneadh maidir le suíomh a suíocháin i gcomhréir leis an gcinneadh maidir lena bhunú. Dá réir sin, tá inniúlacht eisiach ag reachtóir an Aontais Eorpaigh, i bprionsabal, suíomh comhlachta, oifige nó gníomhaireachta de chuid an Aontais Eorpaigh a chinneadh, sa chaoi chéanna leis an gcumhacht atá aige chun a chumhachtaí agus a eagrúchán a shainiú. Ar deireadh, tugann an Chúirt le fios, cé go bhféadfadh gné thábhachtach pholaitiúil a bheith ag baint leis an gcinneadh chun an áit ina bhfuil suíomh comhlachta, oifige nó gníomhaireachta de chuid an Aontais Eorpaigh a chinneadh, nach gcuireann sé sin cosc ar reachtóir an Aontais an cinneadh sin a dhéanamh i gcomhréir leis na nósanna imeachta a leagtar síos le forálacha na gConarthaí atá infheidhme go hábhartha.

I bhfianaise an mhéid sin roimhe seo, tagann an Chúirt ar an gconclúid nach féidir Airteagal 341 CFAE a léirmhíniú sa chaoi go rialaítear cinneadh maidir le suíomh chomhlacht, oifig nó ghníomhaireacht an Aontais a ainmniú, amhail EMA nó ELA, agus nach ag na Ballstáit atá an inniúlacht chun suíomh na ngníomhaireachtaí sin a chinneadh ach ag reachtóir an Aontais Eorpaigh, i gcomhréir leis an ngnáthnós imeachta reachtach.

Déanann an Chúirt scrúdú ansin ar a dlínse chun cinneadh a thabhairt ar bhailíocht cinntí lena mbunaítear suíomh nua EMA agus suíomh ELA faoi Airteagal 263 CFAE. Cuireann an Chúirt in iúl, i ndáil leis sin, gurb é an critéar ábhartha chun dlínse Chúirteanna an Aontais Eorpaigh a eisiamh maidir le caingean bhreithiúnach a éisteacht agus a chinneadh nuair a thionscnaítear í i gcoinne gníomhartha arna nglacadh ag Ionadaithe Rialtais na mBallstát an critéar a bhaineann lena n-údar, agus sin amháin, beag beann ar na héifeachtaí ceangailteacha dlíthiúla a bheidh acu. Dá leathnófaí coincheap na ngníomhartha ar féidir agóid a dhéanamh ina gcoinne faoi Airteagal 263 CFAE chuig gníomhartha arna nglacadh, fiú trí chomhthoil, ag na Ballstáit, bheifí ag admháil go bhféadfadh Cúirteanna an Aontais Eorpaigh athbhreithniú díreach a dhéanamh ar ghníomhartha na mBallstát agus ar an gcaoi sin go bhféadfadh siad teacht timpeall ar na leigheasanna dlí dá bhforáiltear go sonrach i gcás ina mainnítear a n-oibleagáidí faoi na Conarthaí a chomhlíonadh.

Ar deireadh, shoiléirigh an Chúirt gur faoi reachtóir an Aontais atá sé, ar chúiseanna deimhneachta dlíthiúla agus cosanta éifeachtaí breithiúnaí araon, gníomh de chuid an Aontais a ghlacadh lena bhformhuinítear nó, ar a mhalairt, lena n-imítear ón gcinneadh polaitiúil arna ghlacadh ag na Ballstáit. Ós rud é gur gá go dtagann an gníomh sin roimh aon bheart nithiúil

[7] Faoin dara mír d'Airteagal 340 CFAE.

forfheidhmithe do shuíomh na gníomhaireachta lena mbaineann, chun feidhme go sonrach, is é an gníomh sin de chuid reachtóir an Aontais Eorpaigh amháin ar féidir leis éifeachtaí dlíthiúla ceangailteacha a chruthú faoi dhlí an Aontais.

Is é conclúid na Cúirte nach gníomh de chuid na Comhairle iad cinntí Ionadaithe Rialtais na mBallstát lena mbunaítear suíomh nua EMA agus ELA (Cásanna Uamtha C-59/18 agus C-182/18 agus Cás C-743/19) ach gníomh de chineál polaitiúil, nach bhfuil aon éifeachtaí dlíthiúla ceangailteacha acu, a dhéanann na Ballstáit i dteannta a chéile, agus de thoradh air sin nach féidir na cinntí sin a bheith faoi réir caingean le haghaidh neamhniú faoi Airteagal 263 CFAE. Dá bhrí sin, déanann sí na caingne sin a dhíbhe mar go bhfuil siad dírithe ar ghníomhartha nach bhfuil dlínse aici breith a thabhairt ar a ndlíthiúlacht.

– Maidir le bailíocht an ghnímh reachtaigh lena socraítear suíomh comhlachta, oifige nó gníomhaireachta de chuid an Aontais Eorpaigh (Cásanna Uamtha C-106/19 agus C-232/19)

Maidir leis an Rialachán atá faoi chonspóid ann ina leith, inar fhormhuinigh an Chomhairle agus an Pharlaimint, tríd an ngnáthnós imeachta reachtach, an cinneadh ó Ionadaithe Rialtais na mBallstát lena socraítear suíomh nua EMA, cuireann an Chúirt in iúl gur faoi na hinstitiúidí sin amháin atá sé, i gcomhréir le prionsabail leithdháileadh na gcumhachtaí agus na cothromaíochta institiúidí a chumhdaítear i gConradh AE [8], a inneachar a chinneadh. I ndáil leis sin, cuireann sí in iúl nach féidir aon luach ceangailteach a bheith ag an gcinneadh sin a d'fhéadfadh teorainn a chur le lánrogha reachtóir an Aontais. Dá bhrí sin, tá luach gnímh um chomhar polaitiúil ag baint leis an gcinneadh nach féidir, in imthosca ar bith, cur isteach ar na cumhachtaí a thugtar d'institiúidí an Aontais i gcomhthéacs an ghnáthnós imeachta reachtaigh. Dá bhrí sin, ní hionann nach raibh baint ag an bParlaimint leis an bpróiseas as ar lean glacadh an chinnidh sin agus sárú nó teacht timpeall ar shainchumais na hinstitiúide sin mar chomhreachtóir, agus ní fhéadfaidh tionchar polaitiúil an chinnidh sin ar chumhacht reachtach na Parlaiminte agus na Comhairle a bheith ina foras go ndéanfadh an Chúirt an Rialachán atá faoi chonspóid a chur ar neamhní. Ós rud é nach bhfuil aon éifeacht cheangailteach dlí ag cinneadh an 20 Samhain 2017 i ndlí an Aontais, chinn an Chúirt nach féidir leis an gcinneadh sin a bheith ina bhunús dlí don Rialachán atá faoi chonspóid, agus mar thoradh air sin nach féidir difear a dhéanamh do dhlíthiúlacht an Rialacháin sin le haon mhírialtachtaí i ndáil le glacadh an chinnidh sin.

[8] Airteagal 13(2) CAE.