



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2022. július 14.*

„Megsemmisítés iránti kereset – Intézményi jog – (EU) 2018/1718 rendelet – Amszterdam (Hollandia) meghatározása az Európai Gyógyszerügynökség (EMA) székhelyeként – EUMSZ 263. cikk – Elfogadhatóság – Az eljáráshoz fűződő érdek – Kereshetőségi jog – Közvetlen és személyes érintettség – Valamely európai uniós ügynökség székhelyének meghatározása céljából a tagállamok kormányainak képviselői által a Tanács ülése keretében elfogadott határozat – Kötelező joghatás hiánya az uniós jogrendben – Az Európai Parlament hatáskörei”

A C-106/19. és C-232/19. sz. egyesített ügyekben,

az EUMSZ 263. cikk alapján megsemmisítés iránt 2019. február 11-én és 2019. március 19-én

az **Olasz Köztársaság** (képviseli: G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítői: C. Colelli, S. Fiorentino és G. Galluzzo avvocati dello Stato [C-106/19]),

a **Comune di Milano** (képviselik: J. Alberti, M. Condinanzi, A. Neri és F. Sciaudone avvocati [C-232/19])

felpereseknek

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik: M. Bauer, J. Bauerschmidt, F. Florindo Gijón és E. Rebasti, meghatalmazotti minőségben),

az **Európai Parlament** (képviselik: I. Anagnostopoulou, Tamás A. és L. Visaggio, meghatalmazotti minőségben)

alperesek ellen,

támogatják őket:

a **Holland Királyság** (képviselik: M. K. Bulterman és J. Langer, meghatalmazotti minőségben),

az **Európai Bizottság** (képviselik: K. Herrmann, D. Nardi és P. J. O. Van Nuffel, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó felek,

benyújtott két keresete tárgyában,

* Az eljárás nyelve: olasz.

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, A. Arabadjiev, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen és J. Passer tanácselnökök, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, A. Kumin és N. Wahl (előadó) bírák,

főtanácsnok: M. Bobek,

hivatalvezető: R. Şereş tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2021. június 8-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2021. október 6-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Kereseteikben az Olasz Köztársaság (C-106/19) és a Comune di Milano (milánói önkormányzat, Olaszország) (C-232/19) a 726/2004/EK rendeletnek az Európai Gyógyszerügynökség székhelye tekintetében történő módosításáról szóló, 2018. november 14-i (EU) 2018/1718 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 291., 3. o.; a továbbiakban: megtámadott rendelet) megsemmisítését kérik.

Jogi háttér

- 2 1992. december 12-én a tagállamok kormányainak képviselői az EGK-Szerződés 216. cikke, az ESZAK-Szerződés 77. cikke és az Euratom-Szerződés 189. cikke alapján közös megállapodással elfogadták az európai közösségek intézményei, egyes szervei és szervezeti egységei székhelyének meghatározásáról szóló határozatot (HL 1992. C 341., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 223. o., a továbbiakban: az edinburghi határozat).
- 3 Az edinburghi határozat 1. cikke meghatározta az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa, az Európai Bizottság, az Európai Unió Bírósága, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, az Európai Számvevőszék és az Európai Beruházási Bank székhelyét.
- 4 E határozat 2. cikke szerint:
„A többi már felállított vagy ezután felállítandó szervek és szervezeti egységek [helyesen: szerv és szervezeti egység] székhelyéről a tagállamok kormányainak képviselői az Európai Tanács egy soron következő ülésén közös megállapodással határoznak, figyelemmel az érintett tagállamok számára a fenti rendelkezésekből származó előnyökre, valamint megfelelő elsőbbséget biztosítva azon tagállamoknak, amelyek jelenleg nem biztosítanak helyszínt közösségi intézmények számára.”
- 5 Az EUMSZ 341. cikk úgy rendelkezik, hogy „[a]z Unió intézményeinek székhelyét a tagállamok kormányai közös megegyezéssel határozzák meg.”

- 6 Az EU-, az EUM- és az EAK-Szerződéshez csatolt, az Európai Unió intézményeinek, egyes szerveinek, hivatalainak és szervezeti egységeinek székhelyéről szóló (6.) jegyzőkönyv (a továbbiakban: (6.) jegyzőkönyv) értelmében:

„A tagállamok kormányainak képviselői,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződés 341. cikkére, valamint az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 189. cikkére,

felidézve és megerősítve az 1965. április 8-ai határozatot, és a jövőben létrejövő intézmények, szervek, hivatalok és szervezeti egységek székhelyére vonatkozó határozatok sérelme nélkül,

megállapodtak a következő rendelkezésekben [...]:

Egyetlen cikk

- a) Az Európai Parlament székhelye Strasbourg [...]
- b) A Tanács székhelye Brüsszel. [...]
- c) A Bizottság székhelye Brüsszel. [...]
- d) Az Európai Unió Bíróságának székhelye Luxembourg.
- e) A Számvevőszék székhelye Luxembourg.
- f) A Gazdasági és Szociális Bizottság székhelye Brüsszel.
- g) A Régiók Bizottságának székhelye Brüsszel.
- h) Az Európai Beruházási Bank székhelye Luxembourg.
- i) Az Európai Központi Bank székhelye Frankfurt.
- j) Az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) székhelye Hága.”

A jogvita előzményei

- 7 Az Európai Gyógyszerértékelő Ügynökséget az emberi, illetve állatgyógyászati felhasználásra szánt gyógyszerek engedélyezésére és felügyeletére vonatkozó közösségi eljárások meghatározásáról és az Európai Gyógyszerértékelő Ügynökség létrehozásáról szóló, 1993. július 22-i 2309/93/EGK tanácsi rendelet hozta létre (HL 1993. L 214., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 12. kötet, 151. o.). Ez a rendelet nem tartalmazott semmilyen rendelkezést az ügynökség székhelyére vonatkozóan.
- 8 Az Európai Közösségek egyes szervei és szervezeti egységei, valamint az Europol székhelyének meghatározásáról szóló, a tagállamok kormányainak állam- és kormányfői szinten ülésező képviselői által közös megállapodással hozott, 1993. október 29-i 93/C 323/01 határozat

(HL 1993. C 323., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 229. o.) 1. cikkének e) pontja értelmében az említett ügynökség székhelye Londonban (Egyesült Királyság) került kialakításra.

- 9 A 2309/93/EGK rendeletet hatályon kívül helyezte és felváltotta az emberi, illetve állatgyógyászati felhasználásra szánt gyógyszerek engedélyezésére és felügyeletére vonatkozó közösségi eljárások meghatározásáról és az Európai Gyógyszerügynökség létrehozásáról szóló, 2004. március 31-i 726/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2004. L 136., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 34. kötet, 229. o.). E rendelet értelmében az Európai Gyógyszerértékelő Ügynökség új neve „Európai Gyógyszerügynökség” lett. Az említett rendelet nem tartalmazott semmilyen rendelkezést ez utóbbi ügynökség székhelyének meghatározására vonatkozóan.
- 10 2017. március 29-én Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága az EUSZ 50. cikk (2) bekezdésének megfelelően bejelentette az Európai Tanácsnak azon szándékát, hogy kilép az Unióból.
- 11 2017. június 22-én az Európai Tanács EUSZ 50. cikk szerinti eljárása szerinti ülésén az Európai Tanács elnökének és a Bizottság elnökének javaslata alapján a többi 27 tagállam állam-, illetve kormányfői megállapodtak az Egyesült Királyság Unióból való kilépésével összefüggésben az EMA és az Európai Bankhatóság székhelyének áthelyezéséről szóló határozat elfogadására vonatkozó eljárásról (a továbbiakban: kiválasztási szabályok).
- 12 A kiválasztási szabályok többek között azt írták elő, hogy ezt a határozatot tisztességes és átlátható döntéshozatali eljárás alapján hozzák meg, amely magában foglalja a konkrét objektív kritériumokon alapuló ajánlati felhívás megszervezését is.
- 13 Ezzel összefüggésben a kiválasztási szabályok 3. pontja a következő hat kritériumot fogalmazta meg: i. annak biztosítása, hogy az ügynökség az Egyesült Királyságnak az Európai Unióból való kilépése időpontjában ténylegesen megkezdhesse működését a javasolt új helyszínen; ii. a helyszín megközelíthetősége; iii. megfelelő oktatási intézmények a személyzet gyermekei számára; iv. a gyermekek és a háztársak lehetősége arra, hogy igényeiknek megfelelően be tudjanak lépni a munkaerőpiacra, valamint megfelelő szociális biztonsági és egészségügyi ellátásban részesüljenek; v. üzletmenet-folytonosság; valamint vi. földrajzi eloszlás.
- 14 A kiválasztási szabályok szerint ezeket a kritériumokat az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság decentralizált ügynökségekről szóló, 2012. július 19-i közös nyilatkozatának (a továbbiakban: 2012. évi közös nyilatkozat) mellékletében szereplő közös megközelítésben foglaltakkal analóg módon állapították meg, különös figyelmet fordítva arra, hogy az EMA és az Európai Bankhatóság már létrejött, és hogy tevékenységük folyamatossága elsődleges fontosságú.
- 15 A kiválasztási szabályok 2. pontja előírta továbbá, hogy a döntéshozatalra szavazás útján kerül sor, melynek eredményét a tagállamok előzetes megállapodásuk értelmében tiszteletben tartják. A kiválasztási szabályok többek között megállapították, hogy amennyiben a szavazás harmadik fordulójában a fennmaradó ajánlatok között szavazategyenlőség alakul ki, a szavazategyenlőséget elért ajánlatok között sorsolással döntenek.
- 16 2017. szeptember 30-án a Bizottság közzétette a tagállamok által benyújtott 27 ajánlatról készült értékelését.
- 17 A Tanács 2017. október 31-én közzétette a kiválasztási szabályok kiegészítésére szolgáló feljegyzést a szavazással kapcsolatos gyakorlati kérdésekről.

- 18 2017. november 20-án a harmadik fordulóban az Olasz Köztársaság és a Holland Királyság ajánlata kapta a legtöbb szavazatot, melynek során e két tagállam között szavazategyenlőség alakult ki. A kiválasztási szabályok 2. pontja szerinti sorsolást követően a Holland Királyság ajánlatát választották ki.
- 19 Ennek megfelelően ugyanezen a napon a tagállamok kormányainak képviselői a megtámadott határozattal Amszterdam városát jelölték ki az EMA új székhelyéül egy tanácsi ülésen (a továbbiakban: a 2017. november 20-i határozat). Az ülésről készült jegyzőkönyv és sajtóközlemény a következőket tartalmazza:

„A Bizottság a szavazás eredményének megfelelő jogalkotási javaslatokat készít, melyeket rendes jogalkotási eljárás keretében az Európai Parlament részvételével kell elfogadni. Az ügy sürgősségére tekintettel a Tanács és a Bizottság biztosítani kívánja, hogy ezek a jogalkotási javaslatok a lehető legrövidebb időn belül elfogadásra kerüljenek.”

- 20 A Bizottság 2017. november 29-én elfogadta a 726/2004/EK rendeletnek az Európai Gyógyszerügynökség székhelye tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelettervezetre irányuló javaslatot (COM(2017) 735 final). A javaslat indoklása szerint „[a]z Egyesült Királyság 2017. március 29-én az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikkének megfelelően bejelentette, hogy ki kíván lépni az Unióból, így a 27 másik tagállam az Általános Ügyek Tanácsának (50. cikk) ülésén az [EMA] új székhelyeként Amszterdamot (Hollandia) választotta.” Az említett javaslat 1. cikke előírta, hogy a 726/2004 rendeletbe kerüljön beillesztésre egy 71a. cikk, amely a következőképpen szól: „Az [EMA] székhelye Amszterdam, Hollandia.”
- 21 A megtámadott rendeletet 2018. november 14-én fogadták el az EUMSZ 114. cikk és az EUMSZ 168. cikk (4) bekezdésének c) pontja alapján.
- 22 E rendelet (1), (2) és (3) preambulumbekézése szerint:

„(1) Az Egyesült Királyság 2017. március 29-i azon szándékának bejelentésével összefüggésben, hogy az Európai Unióról szóló szerződés [...] 50. cikke értelmében kilép az Unióból, a 27 másik tagállam a Tanács 2017. november 20-i ülése alkalmával az [EMA] új székhelyeként Amszterdamot (Hollandia) választotta ki.

(2) Tekintettel az EUSZ 50. cikkének (3) bekezdésére, az [EMA] számára 2019. március 30-tól új székhelyet kell biztosítani.

(3) Az [EMA] megfelelő működésének új székhelyén történő biztosítása érdekében az [EMA] és Hollandia között székhely-megállapodást kell kötni mielőtt az [EMA] elfoglalja új székhelyét.”

- 23 A megtámadott rendelet 1. cikke a 726/2004 rendeletet a 71a. cikkel egészítette ki, amely a következőképpen szól:

„Az [EMA] székhelye Amszterdam, Hollandia.

Hollandia illetékes hatóságai megtesznek minden szükséges intézkedést annak biztosítása érdekében, hogy az [EMA] legkésőbb 2019. január 1-ig ideiglenes székhelyére költözhessen, és hogy legkésőbb 2019. november 16-ig állandó székhelyére költözhessen.

Hollandia illetékes hatóságai 2019. február 17-ig, majd azt követően háromhavonta írásos jelentést nyújtanak be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az ideiglenes helyszín átalakítása és az állandó épület építése terén elért eredményekről mindaddig, amíg az [EMA] állandó székhelyére nem költözött.”

- 24 A 2. cikk első és második bekezdése értelmében a megtámadott rendelet az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetésének napján lépett hatályba, és 2019. március 30-tól alkalmazandó.

A felek kérelmei

A C-106/19. sz. ügy

- 25 Az Olasz Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság:
- semmisítse meg a megtámadott rendeletet, és
 - kötelezze a Tanácsot és a Parlamentet a költségek viselésére.
- 26 A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:
- a keresetet mint megalapozatlant utasítsa el, és
 - kötelezze az Olasz Köztársaságot a költségek viselésére.
- 27 A Parlament azt kéri, hogy a Bíróság:
- utasítsa el a keresetet, és
 - kötelezze az Olasz Köztársaságot a költségek viselésére.

A C-232/19. sz. ügy

- 28 A Comune di Milano azt kéri, hogy a Bíróság:
- semmisítse meg a megtámadott rendeletet;
 - állapítsa meg, hogy a 2017. november 20-i határozat hatálytalan, és
 - kötelezze a Tanácsot és a Parlamentet a költségek viselésére.
- 29 A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:
- a keresetet mint elfogadhatatlant utasítsa el;
 - a keresetet mint megalapozatlant utasítsa el, és
 - a Comune di Milanót kötelezze a költségek viselésére.

- 30 A Parlament azt kéri, hogy a Bíróság:
- a keresetet mint elfogadhatatlant vagy mindenesetre mint megalapozatlant utasítsa el, és
 - a Comune di Milanót kötelezze a költségek viselésére.
- 31 A Parlament a Bíróság Hivatalához 2019. április 29-én benyújtott beadványában a Bíróság eljárási szabályzata 151. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadhatatlansági kifogást terjesztett elő.
- 32 A Comune di Milano a Bíróság Hivatalához 2019. július 1-jén benyújtott észrevételeiben elsődlegesen azt kérte, hogy ezt az elfogadhatatlansági kifogást utasítsák el, másodlagosan pedig azt, hogy a Bíróság a kifogást az érdemi határozatban bírálja el.

A Bíróság előtti eljárás

- 33 A Bíróság elnöke a C-106/19. és a C-232/19. sz. ügyben 2019. május 20-án, illetve 2019. június 14-én hozott határozataiban megengedte a Holland Királyságnak és a Bizottságnak, hogy a Tanács és a Parlament kérelmeinek támogatása végett beavatkozzanak.
- 34 A 2019. november 26-i határozatban, a Bíróság úgy döntött, hogy a Parlament által a C-232/19. sz. ügyben előterjesztett elfogadhatatlansági kifogást az érdemi határozatban bírálja el.
- 35 A Bíróság elnöke a 2019. december 19-i határozatában a C-106/19. és a C-232/19. sz. ügyeket az eljárás lefolytatása és az ítélet meghozatala céljából egyesítette.
- 36 A Parlament 2020. november 19-én az Európai Unió Bírósága alapokmánya 16. cikkének harmadik bekezdése alapján kérte, hogy a jelen ügyekben a Bíróság nagytanácsa járjon el.

A gyorsított eljárás iránti kérelemről

- 37 Az Olasz Köztársaság a 2019. február 11-i külön beadványban kérte, hogy a C-106/19. sz. ügyet az eljárási szabályzat 133. cikkében előírt gyorsított eljárásban bírálják el. E kérelem alátámasztására azzal érvelt, hogy az EMA székhelyének Amszterdamba történő ideiglenes áthelyezése a kérelem benyújtásának időpontjában már folyamatban volt, és a székhely végleges áthelyezését 2019 novemberére tervezték, ami különösen sürgőssé teszi az ügy elbírálását.
- 38 Az eljárási szabályzat 133. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a felperes vagy az alperes kérelmére a Bíróság elnöke a másik fél, valamint az előadó bíró és a főtanácsnok meghallgatását követően dönthet úgy, hogy az ügyet gyorsított eljárásban bírálják el, ha az ügy jellege azt követeli, hogy elbírálására a lehető legrövidebb időn belül kerüljön sor.
- 39 A Bíróság elnöke 2021. február 15-én a többi fél, az előadó bíró és a főtanácsnok meghallgatását követően úgy határozott, hogy ebben az ügyben nem ad helyt a kérelemnek.
- 40 A kérelemre adott kedvező válasz nem tette volna lehetővé az Olasz Köztársaság számára, hogy elérje a megtámadott rendelet végrehajtásának, és különösen az EMA székhelyének Londonból Amszterdamba történő áthelyezésére irányuló eljárás felfüggesztését. Ezenfelül a C-106/19. sz. ügyben felvetett jogi problémák érzékeny és összetett jellege, valamint azok a kapcsolódó ügyek, amelyekre az Olasz Köztársaság a keresetében hivatkozott, megnehezítették

egy ilyen eljárás alkalmazását, különösen mivel nem tűnt helyénvalónak a Bíróság előtti eljárás írásbeli szakaszának lerövidítése (lásd analógia útján: 2021. május 18-i Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ítélet, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 és C-397/19, EU:C:2021:393, 103. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

A keresetekről

A Comune di Milano által a C-232/19. sz. ügyben benyújtott kereset elfogadhatóságáról

A felek érvei

- 41 A Tanács azt állítja, hogy a C-232/19. sz. ügyben benyújtott kereset nyilvánvalóan elfogadhatatlan, mivel a Comune di Milano nem rendelkezik sem keresetőségi joggal, sem a megtámadott rendelet elleni eljáráshoz fűződő érdekel.
- 42 Ami először is a keresetőségi jogot illeti, a Tanács azt állítja, hogy a Comune di Milanót nem érinti közvetlenül és személyében a megtámadott rendelet, amely az EUMSZ 289. cikk (3) bekezdése értelmében vett, az EUMSZ 294. cikkben meghatározott rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogalkotási aktusnak minősül.
- 43 Egyrészt, ami azt a kérdést illeti, hogy a megtámadott rendelet közvetlenül érinti-e a Comune di Milanót, a Tanács úgy véli, hogy a Comune di Milano nem bizonyította, hogy a rendelet elfogadása következtében milyen anyagi jogi sérelmet szenvedett el. Az a tény, hogy az Olasz Köztársaság az EMA székhelyére benyújtott pályázatában a Comune di Milanót választotta, nem teszi azt az említett rendelet által közvetlenül érintetté.
- 44 Másrészt, ami azt a kérdést illeti, hogy a Comune di Milanót személyében érinti-e a megtámadott rendelet, a Tanács azt állítja, hogy a Comune di Milano nem bizonyította, hogy e rendelet elfogadása hogyan érintette az olasz jogrendben meghatározott hatáskörének konkrét gyakorlását. Ezenfelül, mivel a Comune di Milano nem vett részt az említett rendelet elfogadására irányuló eljárásban, az a tény, hogy részt vett az olasz ajánlat elkészítésében és a kiválasztási eljárásban, nem jelenti azt, hogy e rendelet révén személyében érintett lenne.
- 45 E tekintetben a Tanács megjegyzi, hogy az uniós jog sem az eljárási szabályzatban, sem az EMA székhelyének kiválasztására irányuló jogi aktusokban nem biztosít külön részvételi jogot a tagállamokon kívüli más alanyoknak. A Comune di Milano által hivatkozott ítélkezési gyakorlat, amely elismeri a magánszemélyek keresetőségi jogát, ha a megtámadott jogi aktusok előkészítő dokumentumaiban kifejezetten szerepelnek, és ha ezek az aktusok az őket érintő ügyek konkrét mérlegeléséből származnak, nem releváns. Hasonlóképpen a Comune di Milano nem bizonyította, hogy milyen konkrét körülmények jellemzik jogi helyzetét, amelyek alapján a megtámadott rendelet címzettjének kellene őt tekinteni. A Tanács hangsúlyozza továbbá, hogy a közbeszerzés terén elfogadott elvekre való hivatkozás irreleváns. Végül, a Comune di Milano állítólagos kiadásai, amelyek saját kezdeményezésére merültek fel, nem bizonyítják, hogy e rendelet által személyében érintett lenne.
- 46 Másodszor, ami az eljáráshoz fűződő érdeket illeti, a Tanács úgy véli, hogy a Comune di Milano nem bizonyította, hogy a benyújtott keresethez személyes, létrejött és fennálló érdeke fűződik. Mindenekelőtt, a kereset sikeres elbírálásának egyetlen következménye a tagállamok által az

EMA amszterdami székhelyének létrehozásáról hozott határozatot tartalmazó jogi aktus megsemmisítése lenne, és nem Milánó városának az ügynökség új székhelyeként való kijelölése. Másrészt, ez az esetleges siker nem lenne elegendő ahhoz, hogy a kártérítéshez szükséges feltételek teljesüljenek. Végül, az uniós jogi aktus elfogadásának lehetséges gazdasági vagy társadalmi következményei önmagukban nem teszik lehetővé annak megállapítását, hogy ez a jogi aktus személyében érint-e egy területi önkormányzatot. A területi önkormányzatnak csak akkor állna fenn eljáráshoz fűződő érdeke, ha a megtámadott határozat alkalmas lenne arra, hogy kedvezően befolyásolja a jogi helyzetét, azaz ha ez a határozat következményekkel járna a nemzeti jog által ráruházott hatáskörök gyakorlására nézve.

- 47 A Parlament is azt állítja, hogy a Comune di Milano nem rendelkezik sem keresetőségi joggal, sem pedig eljáráshoz fűződő érdekléssel a megtámadott rendelet vonatkozásában. Többek között arra hivatkozik, hogy mivel az említett rendelet az EUMSZ 289. cikk (3) bekezdése értelmében vett uniós jogalkotási aktus, a Comune di Milano feladata annak bizonyítása, hogy közvetlenül és személyében érintett a rendelet által. Ez a bizonyítás azonban jelen esetben egyértelműen nem történt meg.
- 48 Először is, a keresetőségi jogot illetően a Parlament előadja, hogy a Comune di Milano által említett körülmények nem bizonyítják, hogy a megtámadott rendelet, amely az EMA új székhelyének Amszterdamban történő létrehozására korlátozódik, közvetlenül érintené őt. A rendelet lényegében – a Bizottság javaslatának megfelelően – az EMA új székhelyének létrehozására szorítkozik. Az uniós jogalkotónak egyetlen alkalommal sem tettek javaslatot a milánói székhely létrehozására. A 2017. november 20-i határozatban foglalt döntés és az említett rendeletet megalapozó bizottsági javaslat közötti jogi kapcsolat hiányában a Comune di Milano nem tekinthető úgy, hogy közvetlenül érintett lenne az említett rendelet rendelkezései által.
- 49 Másrészt a Parlament azzal érvel, hogy a Comune di Milano a megtámadott rendelet személyében sem érinti, mivel azok a körülmények, amelyekre ez a területi egység hivatkozik, nem elegendők annak megállapításához, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében bármely más személytől megkülönböztethető helyzetben lenne. Konkrétan, a Comune di Milano esetleges beavatkozása a tagállamok által az EMA új székhelyének meghatározása érdekében – különösen a 2017. június 22-én jóváhagyott kiválasztási szabályok alapján – folytatott együttműködés keretében nem eredményezheti azt, hogy Milánó városa megfeleljen az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében meghatározott személyében érintettség feltételének. Ezen túlmenően, függetlenül attól, hogy ezeket a szabályokat hogyan értékeljük, a helyi hatóságok nem rendelkeznek semmilyen különösebb szereppel az ajánlatok kiválasztásában, mivel ez a feladat az érintett tagállamok kormányainak van fenntartva. E tekintetben a jelen ügyben említett helyzet eltér a dömpingellenes vámok vagy a közbeszerzés területén felmerülő helyzetektől, ahol a hatályos jogszabályok kifejezetten előírják egyes szereplők részvételét.
- 50 Másodszor, ami a Comune di Milano eljáráshoz fűződő érdekét illeti, a Parlament úgy véli, hogy a Comune di Milano által felhozott érvek nem támasztják alá a jogilag megkövetelt módon az ilyen személyes és valós érdek fennállását. Mindenekelőtt nehéz lenne elképzelni, hogy a megtámadott rendelet esetleges megsemmisítése – a vonatkozó ítélkezési gyakorlat értelmében – előnyt jelentene számára, mivel e rendeletnek nincs közvetlen hatása a Comune di Milano jogi helyzetére. A Parlament továbbá azt állítja, hogy a Comune di Milano által hivatkozott érdek semmiképpen sem tekinthető „személyes” érdeknek. Nyilvánvaló, hogy a rendelet semmilyen módon nem sérti a Comune di Milano jogalkotási vagy pénzügyi autonómiáját, mivel az az EMA új székhelyének Amszterdamban történő létrehozására szorítkozik. E tekintetben a Parlament azzal érvel, hogy a kiválasztási eljárásban az olasz kormány, és nem a Comune di Milano vett

részt. Továbbá, ha a megtámadott rendeletet meg is semmisítenék, az EMA székhelyének Milánóba történő áthelyezése pusztán hipotetikus lenne, és ezért nem lehet arra hivatkozni, hogy a Comune di Milano eljáráshoz fűződő érdeke fennáll. Végül a Parlament azzal érvel, hogy e rendelet esetleges megsemmisítése nem állíthat helyre egy olyan helyzetet, amelyet a rendelet nem változtatott meg.

- 51 A Comune di Milano előadja, hogy nemcsak a megtámadott rendelet megsemmisítését kérheti, hanem az eljáráshoz fűződő érdeke is fennáll.
- 52 Ami konkrétan a keresetösségi jogát illeti, a Comune di Milano azt hangsúlyozza, hogy a megtámadott rendelet, amely *erga omnes* hatályú és közvetlenül alkalmazandó, tagadhatatlanul érinti jogi helyzetét, pályázó városként és az EMA új székhelyére vonatkozó kijelölési folyamat aktív résztvevőjeként. Azzal érvel, hogy – amint azt a dömpingellenes vámok vagy a közbeszerzés területén megállapították – azok a személyek, akiket egy jogi aktus elfogadásához vezető eljárásban azonosítottak, vagy akik részt vettek benne, különleges jogosítványokkal rendelkeznek az adott jogi aktus elleni kereset benyújtására. Hangsúlyozza, hogy a jelen ügyben szóban forgó kiválasztási eljárás során, amelynek eredménye meghatározta a megtámadott rendelet tartalmát, Milánó városa kapta a legtöbb szavazatot, és mivel a pályázata minden követelménynek megfelelt, és az egyetlen ok, amiért nem őt jelölték ki az EMA új székhelyévé, az a rendelet jogellenessége.

A Bíróság álláspontja

- 53 Mindenekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy valamely regionális vagy helyi közigazgatási egység keresete nem hasonlítható valamely tagállam keresetéhez, mivel a „tagállam” fogalma az EUMSZ 263. cikk értelmében csak a tagállamok kormányzati hatóságaira vonatkozik (2022. január 13-i Németország és társai kontra Bizottság ítélet, C-177/19 P–C-179/19 P, EU:C:2022:10, 69. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 54 Az ilyen jogalanyokra – az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében említett valamennyi természetes vagy jogi személyhez hasonlóan – az e rendelkezésben előírt konkrét feltételek vonatkoznak. Nekik tehát külön-külön és együttesen is bizonyítaniuk kell az eljáráshoz fűződő érdeküket és a keresetösségi jogukat azon jogi aktus ellen, amelynek megsemmisítését kérik (lásd ebben az értelemben: 2015. szeptember 17-i Mory és társai kontra Bizottság ítélet, C-33/14 P, EU:C:2015:609, 62. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

– A Comune di Milano eljáráshoz fűződő érdekéről

- 55 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében valamely természetes vagy jogi személy által indított megsemmisítés iránti kereset csupán abban az esetben elfogadható, amennyiben a felperesnek érdeke fűződik a megtámadott jogi aktus megsemmisítéséhez. Ez az érdek feltételezi, hogy e jogi aktus megsemmisítése önmagában jogi következményekkel járhat, és a kereset ezért – eredményét tekintve – az azt indító fél javára szolgálhat. Ezen érdek bizonyítékát, amelyet a keresetindítás időpontjára vonatkozóan kell elbírálni, és amely minden bírósági jogorvoslat lényeges és elsődleges feltételének minősül, a felperesnek kell szolgáltatnia (2018. október 18-i Gul Ahmed Textile Mills kontra Tanács ítélet, C-100/17 P, EU:C:2018:842, 37. pont; 2019. március 27-i Canadian Solar Emea és társai kontra Tanács ítélet, C-236/17 P, EU:C:2019:258, 91. pont).

- 56 A jelen ügyben a megtámadott rendelet esetleges megsemmisítése a megtámadott rendeletről tartalmában eltérő új rendelet elfogadásához vezethet. A Comune di Milano érvelése szerint ugyanis a megsemmisítés az EMA székhelyének meghatározására irányuló jogalkotási eljárás újraindítását vonná maga után, ami magában foglalja azt a lehetőséget, hogy Milánó városát javasolják és választják ki e székhely befogadására, és hogy az új kiválasztási eljárás végén ezt a várost jelölik ki az ügynökség új székhelyéül.
- 57 Ebből következik, hogy a Comune di Milano érdekelt a megtámadott rendelet megsemmisítésében.

– A Comune di Milano keresetösségi jogáról

- 58 Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében bármely természetes vagy jogi személy az első és második bekezdésben említett feltételek mellett eljárást indíthat a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket.
- 59 E tekintetben egy regionális vagy helyi közigazgatási egység, amennyiben a Comune di Milanohoz hasonlóan a nemzeti jog szerint jogi személyiséggel rendelkezik, az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése alapján megsemmisítés iránti keresetet terjeszthet elő (2021. június 22-i Venezuela kontra Tanács [Harmadik állam érintettsége] ítélet, C-872/19 P, EU:C:2021:507, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 60 A jelen ügyben fontos megjegyezni, hogy a megtámadott rendeletet jogalkotási aktusnak kell minősíteni, mivel azt az EUMSZ 114. cikk és az EUMSZ 168. cikk (4) bekezdésének c) pontja alapján, valamint rendes jogalkotási eljárás keretében fogadták el. Ilyen körülmények között a Comune di Milano keresetének csak akkor van helye, ha a rendelet által közvetlenül és személyében érintettnek tekinthető.
- 61 Először is, ami azt a kérdést illeti, hogy a Comune di Milano közvetlenül érintett-e a megtámadott rendelet által, emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében foglalt azon követelmény, miszerint a kereset tárgyát képező intézkedésnek közvetlenül kell érintenie egy természetes vagy jogi személyt, két feltétel együttes teljesülését írja elő, nevezetesen egyrészt azt, hogy az intézkedés közvetlen hatást gyakoroljon e személy jogi helyzetére, másrészt, hogy ne hagyjon mérlegelési jogkört az intézkedés végrehajtására kötelezett címzettek számára, mert az ilyen végrehajtás tisztán automatikus jellegű, és köztes szabályok alkalmazása nélkül, egyedül az Európai Unió szabályozása alapján történik (lásd ebben az értelemben: 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítéletek, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 42. pont; 2021. június 22-i Venezuela kontra Tanács [Harmadik állam érintettsége] ítélet, C-872/19 P, EU:C:2021:507, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 62 Meg kell vizsgálni, hogy a Comune de Milano megfelel-e e két követelmény mindegyikének.
- 63 Először is, a megtámadott rendelet Amszterdam városát jelöli ki az EMA székhelyeként, azonnali és kötelező erejű hatállyal. Mivel ez a rendelet nem hagy mérlegelési lehetőséget az EMA székhelyének kijelölése tekintetében, és e tekintetben minden további intézkedés nélkül joghatással bír, a jelen ítélet 61. pontjában említett második követelmény teljesül.

- 64 Amint azt a főtanácsnok indítványának 97. pontjában lényegében kifejtette, ezt a megállapítást nem kérdőjelezi meg az a tény, hogy a megtámadott rendelet (3) preambulumbekzdése szerint Amszterdam városának konkrét jogait és kötelezettségeit az EMA és a Holland Királyság között kötendő székhely-megállapodásban kell meghatározni.
- 65 Másodszor, ami azt a kérdést illeti, hogy a megtámadott rendelet közvetlen hatást gyakorol-e a felperes jogi helyzetére, emlékeztetni kell arra, hogy a Comune di Milano által képviselt Milánó városa, mint jogi személyiséggel rendelkező területi egység, egyike volt az EMA új székhelyének létrehozására pályázó városoknak.
- 66 Ezen túlmenően az is közismert, hogy Milánó városának pályázatát a jogalkotási eljárás során kifejezetten megvizsgálták, és a jelen ítélet 20. pontjában említett bizottsági javaslatához a Parlament előtti eljárás során számos módosító indítványt nyújtottak be.
- 67 Ilyen körülmények között a Comune di Milano jogi helyzetét közvetlenül érintette a megtámadott rendelet elfogadása, mivel az Amszterdam városát jogilag kötelező módon jelölte ki az EMA új székhelyének helyéül, és ezzel automatikusan kizárta a pályázó várost, Milánót, mint új székhelyet.
- 68 Másodszor, ami azt a kérdést illeti, hogy a Comune di Milanót személyében érinti-e a megtámadott rendelet, a kialakult ítélkezési gyakorlat szerint ahhoz, hogy egy általános hatályú jogi aktus által személyében érintett legyen valaki, a megsemmisítés iránti keresetet benyújtó személynek bizonyítania kell, hogy a megtámadott aktus az ő sajátos jellemzői vagy egy őt minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán vonatkozik rá, ezáltal pedig egy aktus címzettjéhez hasonló módon egyéníti őt (lásd ebben az értelemben: 1963. július 15-i Plaumann kontra Bizottság ítélet, 25/62, EU:C:1963:17, 223. o.; 2022. január 20-i Deutsche Lufthansa kontra Bizottság ítélet, C-594/19 P, EU:C:2022:40, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 69 A jelen ügyben először is meg kell jegyezni, hogy a megtámadott rendelet (1) preambulumbekzdése szerint e rendelet elfogadása azt a kiválasztási eljárást követte, amely a 2017. november 20-i határozat elfogadásához vezetett.
- 70 Nem vitatott, hogy e kiválasztási eljárás keretében az Olasz Köztársaság Milánó városát jelölte az EMA új székhelyére pályázó városként, és hogy a szavazás harmadik fordulójának végén – közvetlen versenytársával, Amszterdam városával együtt – a legtöbb szavazatot kapta. Milánó városa tehát a székhely befogadására pályázó városok zárt körébe tartozott, és ezért a megtámadott rendelet elfogadásának időpontjában olyan különleges helyzetben volt, hogy a rendelet tekintetében hatékony bírói jogvédelemhez való joggal rendelkezett.
- 71 Másodszor, amint arra maga a Tanács is rámutatott a beadványaiban, a megtámadott rendelet elfogadásához vezető jogalkotási eljárás során több alkalommal is kifejezetten megemlézték Milánó városát mint az EMA lehetséges székhelyét.
- 72 A jelen ügy körülményeire tekintettel tehát a Comune di Milano olyan ténybeli helyzetben van, amely egy jogi aktus címzettjéhez hasonló módon egyéníti őt.

- 73 Ezt a következtetést nem kérdőjelezi meg az a tény, hogy a megtámadott rendelet elfogadása előtt lefolytatott kiválasztási eljárás csak a tagállamokra ruházott szerepet, a helyi hatóságokra nem. A Bírósághoz benyújtott iratokból valójában kitűnik, hogy a Comune di Milano aktívan részt vett az Olasz Köztársaság által hivatalosan benyújtott ajánlat előkészítésében, valamint az EMA új székhelyének kijelölése céljából Milánó városának népszerűsítése érdekében tett intézkedésekben.
- 74 Az említett következtetést nem befolyásolja a többek között a 2022. január 13-i Németország és társai kontra Bizottság ítélet (C-177/19 P-C-179/19 P, EU:C:2022:10) 73. pontjában kifejtett ítélkezési gyakorlat sem, amely a jelen ügytől eltérő sajátos helyzetre vonatkozik, amikor egy állami szint alatti szervezet azt állítja, hogy az általa megsemmisíteni kért jogi aktus akadályozza abban, hogy a nemzeti alkotmányos rend által ráruházott hatásköröket saját szándéka szerint gyakorolja.
- 75 Amint azt a Parlament és a Tanács is hangsúlyozta, egy tagállam területi önkormányzata által benyújtott kereset elfogadhatóságának elismeréséhez természetesen nem elegendő, ha a területi önkormányzat arra hivatkozik, hogy az Unió valamely jogi aktusának alkalmazása vagy végrehajtása általánosságban befolyásolhatja a területének társadalmi-gazdasági viszonyait.
- 76 A Comune di Milano által benyújtott kereset azonban más helyzetre vonatkozik, nevezetesen arra, hogy kijelöltek egy várost az Unió egyik ügynökségének székhelyéül, és ennek következtében más városok, köztük Milánó pályázatát elutasították, mivel a kijelölésről szóló határozat valamennyi pályázat kedvező vagy kedvezőtlen sorsát meghatározta.
- 77 A fentiekből következik, hogy az Olasz Köztársaságnak az EUMSZ 263. cikk második bekezdése alapján fennálló önálló kereseti jogától függetlenül a Comune di Milanót közvetlenül és személyében érintette a megtámadott rendelet, és ezért jogosult annak megsemmisítését kérni.
- 78 Ebből következik, hogy a C-232/19. sz. ügyben benyújtott kereset elfogadható.

Az ügy érdeméről

- 79 A C-106/19. sz. ügyben benyújtott keresetének alátámasztására az Olasz Köztársaság két jogalapra hivatkozik. Az első jogalap az EUSZ 10., 13. és 14. cikk, valamint az EUMSZ 114. cikk, az EUMSZ 168. cikk (4) bekezdésének c) pontja, az EUMSZ 289. és EUMSZ 294. cikk megsértésére vonatkozik, mivel a Parlament nem gyakorolta teljes mértékben jogalkotói hatásköreit. A második jogalap arra vonatkozik, hogy a megtámadott rendelet alapjául szolgáló 2017. november 20-i határozat jogellenes.
- 80 A Comune di Milano négy jogalapra hivatkozik a C-232/19. sz. ügyben benyújtott keresetének alátámasztására. Az első jogalap, amely közvetlenül a megtámadott rendelet ellen irányul, a képviseleti demokrácia (EUSZ 10. cikk), az intézményi egyensúly és a lojális együttműködés (EUSZ 13. cikk) elvének, valamint a lényeges eljárási szabályoknak (EUSZ 14. cikk, valamint EUMSZ 289. és EUMSZ 294. cikk) a megsértésére vonatkozik. A második, a harmadik és a negyedik jogalap, amelyek kifogás útján a rendelet alapjául szolgáló 2017. november 20-i határozat jogszerűségét támadják, hatáskörrel való visszaélésen, valamint az átláthatóság, a megfelelő ügyintézés és a tisztességes eljárás elvének megsértésén (második jogalap), a megfelelő ügyintézés, az átláthatóság és a méltányosság elvének megsértésén (harmadik jogalap), illetve a Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról szóló, 2009. december 1-jei 2009/937/EU tanácsi

határozat (HL 2009. L 325., 35. o.; helyesbítések: HL 2015. L 64., 49. o.; HL 2010. L 175., 38. o.; HL 2010. L 55., 83. o.) és a Tanács 2017. október 31-i feljegyzésében foglalt szabályok megsértésén alapulnak.

A C-106/19. sz. ügy első jogalapja és a C-232/19. sz. ügy első jogalapja.

– A felek érvei

- 81 A C-106/19. sz. ügyben előterjesztett első jogalapjában az Olasz Köztársaság azt állítja, hogy a megtámadott rendeletet az EUSZ 10. és EUSZ 13. cikk, az EUSZ 14. cikk (1) bekezdése, az EUMSZ 114. cikk, az EUMSZ 168. cikk (4) bekezdésének c) pontja, valamint az EUMSZ 289. és EUMSZ 294. cikk megsértésével fogadták el, mivel figyelmen kívül hagyták a Parlament társjogalkotói szerepét.
- 82 Előljáróban az Olasz Köztársaság kijelenti, hogy az uniós jog és az intézményi gyakorlat alakulása azt mutatja, hogy az uniós ügynökségek székhelyének kijelölése nem a tagállamok hatáskörébe tartozik, mint az uniós intézmények székhelyének az EUMSZ 341. cikk szerinti meghatározása, hanem az Unió hatáskörébe.
- 83 Az Olasz Köztársaság szerint a Parlament csupán formális szerepet játszott az EMA új székhelyének kiválasztásához és a megtámadott rendelet elfogadásához vezető döntéshozatali folyamatban. Ezt bizonyítják az említett rendelet elfogadásának körülményei, különösen a Parlament 2018. március 15-én első olvasatban elfogadott álláspontjához és 2018. október 25-i jogalkotási állásfoglalásához csatolt nyilatkozatai, amelyekben egyértelműen kifejezte sajnálatát amiatt, hogy kimaradt a döntéshozatali folyamatból. A Parlament nem volt abban a helyzetben, hogy kifejthesse álláspontját e választással kapcsolatban, és következésképpen nem gyakorolhatta társjogalkotói hatásköreit, sem a 2017. november 20-i határozat elfogadását megelőző szakaszban, sem a megtámadott rendelet elfogadására irányuló eljárás során, mivel a Bizottság javaslata és a Tanács által az eljárás során elfogadott álláspont nem hagyott számára valódi részvételi lehetőséget.
- 84 A C-232/19. sz. ügyben előterjesztett első jogalapjában a Comune di Milano azt állítja, hogy a megtámadott rendeletet a Parlament hatásköreinek megsértésével fogadták el. Kétségtelen, hogy az EMA székhelyét a 2017. november 20-i határozathoz vezető folyamat végén választották ki, amely a rendes jogalkotási eljáráson kívül határozta meg az említett rendelet tartalmát, és így az EMA amszterdami székhelyének helyét. A Parlamentet soha nem vonták be ebbe a folyamatba, noha az EUMSZ 294. cikk szerint a rendes jogalkotási eljáráshoz a Parlament teljes körű és tényleges részvétele szükséges. A Tanács és a Bizottság úgy döntött, hogy Amszterdam városát választja az EMA új székhelyéül, és ezzel a Parlamentet kész helyzet elé állították, anélkül hogy bármilyen lehetőséget adtak volna neki a döntés megtámadására.
- 85 Ez az Unió intézményi egyensúlyának, valamint a képviseleti demokrácia és a lojális együttműködés elvének megsértését (2018. június 21-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-5/16, EU:C:2018:483, 90. pont) és egy lényeges eljárási szabály megsértését eredményezte (2017. szeptember 6-i Szlovákia és Magyarország kontra Tanács ítélet, C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:631, 160. pont).

- 86 A Parlament hatásköreinek az Amszterdam városának az EMA új székhelyeként való kijelöléséhez vezető jogalkotási folyamat során történő megsértése egyértelműen kitűnik a Parlament nyilatkozataiból, valamint az első olvasatban általa javasolt módosításokból.
- 87 A Holland Királyság által támogatott Tanács kéri a C-106/19. sz. ügyben előterjesztett első jogalap, és a C-232/19. sz. ügyben előterjesztett első jogalap elutasítását.
- 88 A Tanács először is azzal érvel, hogy a jelen ügyben követett jogalkotási folyamat vizsgálata egyértelműen azt mutatja – amit különösen a jogalkotási állásfoglalás-tervezethez javasolt módosítások száma bizonyít –, hogy a Parlament hosszasan megvitatta a Bizottság által előterjesztett javaslatot, és megvizsgálta a különböző lehetőségeket, mielőtt az EMA amszterdami elhelyezéséhez hozzájárult. A Parlament azt is elérte, hogy a végleges jogszabálysövegbe több fontos módosítás is bekerüljön. Ezek a körülmények azt mutatják, hogy a tényeket tekintve, és a politikai nyilatkozatokat félretéve, a Parlament hatásköreit tiszteletben tartották.
- 89 Ami a Parlament nyilatkozatain alapuló érvelést illeti, a Tanács megállapítja, hogy egy intézmény akarata azokban a jogi aktusokban tükröződik, amelyeket az alkalmazandó hivatalos eljárások alapján kell elfogadnia. Ilyen esetekben, noha a hivatalos eljárást néha kísérő magyarázó nyilatkozatok tartalmazhatnak politikai vonatkozású elemeket, vagy kifejthetik egy adott döntés mögött álló politikai okokat, ezek önmagukban irrelevánsak a jogkör tényleges gyakorlásának értékelése szempontjából.
- 90 Másodsor, a Tanács úgy véli, hogy az uniós ügynökségek székhelyének meghatározására a tagállamok kormányainak közös megegyezéssel eljáró képviselői rendelkeznek hatáskörrel. Következésképpen az EMA székhelyének a megtámadott rendeletben történő kijelölése pusztán deklaratív jellegű, és a társjogalkotó nem térhetett el ettől, noha szabadon dönthetett volna arról, hogy e kérdésben nem alkot semmilyen jogszabályt.
- 91 E tekintetben a Tanács először is azzal érvel, hogy az uniós ügynökség székhelyének meghatározása nem tartozik az Unió azon hatáskörébe, hogy egy adott területet érdemben szabályozzon, és ezért ebben az esetben nem tartozik a rendes jogalkotási eljárás hatálya alá. Ezen intézmény szerint valamely ügynökség székhelyének meghatározására vonatkozó döntés alapvetően más jellegű, mint az ügynökség hatáskörének, működési szabályainak, sőt szervezetének meghatározására vonatkozó döntés. Egy ilyen döntés mögött erős politikai és szimbolikus szempontok állnak, amelyek nem korlátozódnak a szóban forgó ügynökség konkrét anyagi helyzetére, és amelyek túlmutatnak a pusztán gazdasági vagy hatékonysági megfontolásokon. A Tanács e tekintetben utal a témával kapcsolatos különböző kormányközi nyilatkozatokra, különösen az edinburghi határozatra, de a Parlament székhelyével kapcsolatos vitára is.
- 92 Másodsor, a Tanács véleménye szerint az EUMSZ 341. cikk képezi az alapját a tagállamok azon hatáskörének, hogy közös megegyezéssel határozzák meg egy uniós ügynökség székhelyét. E rendelkezés történeti fejlődésének elemzéséből és a rendelkezés háttéréből következik, hogy az „intézményekre” való hivatkozást nem szabad megszorítóan úgy értelmezni, hogy az csak az EUSZ 13. cikk (1) bekezdésében említett intézményekre vonatkozik. Ez az értelmezés egyébként megfelel az e tárgyban kialakult gyakorlatnak, amely – amint azt az edinburghi határozat 2. cikke és a 2012. évi közös nyilatkozat is tanúsítja – intézményközi elismerést élvez. Ez a gyakorlat többek között egyértelművé teszi, hogy a tagállamok kormányainak képviselői által közös megegyezéssel hozott határozatok nem pusztán politikai jellegűek, hanem jogilag kötelező erejűek, sőt bizonyos esetekben az alap-jogiaktus hatálybalépésének feltételévé válnak.

- 93 A Tanács szerint az Unió hatáskörének jellege egy adott kérdésben nem tévesztendő össze azzal a móddal, ahogyan azt a Szerződésekkel összhangban gyakorolni kell. Így egy hatáskör lehet kizárólagos, mivel olyan ügyre vonatkozik, amely szükségszerűen uniós szintű fellépést igényel, ugyanakkor előírható, hogy azt nem az uniós intézmények, hanem a tagállamok kormányai képviselőinek határozata útján kell gyakorolni. Ez a helyzet például a Bíróság bíráinak és főtanácsnokainak az EUMSZ 253. cikk szerinti kinevezése, valamint a Törvényszék tagjainak az EUMSZ 254. cikk szerinti kinevezése esetében.
- 94 Végezetül a Tanács rámutat arra, hogy az a tény, hogy a társjogalkotók kötelesek követni a tagállamok választását, nem jelenti azt, hogy az érintett uniós ügynökség székhelyének feltüntetése az alap-jogiaktusban nem tartalmaz hozzáadott értéket. Azon túlmenően, hogy ez a feltüntetés a jogbiztonság fontos tényezője, a jogszabály szövege – jelen esetben a 71a. cikknek a 726/2004 rendeletbe a 2018/1718 rendelettel történő beillesztése révén – összekapcsolhatja ezt a feltüntetést egy sor más – anyagi és eljárási – normatív elemmel annak érdekében, hogy kiegészítse a székhely tisztán földrajzi meghatározását. Ez a helyzet a jelen esetben, mivel a 71a. cikk nemcsak azt jelzi, hogy az EMA székhelye Amszterdamban van, hanem azt is előírja, hogy az illetékes holland hatóságok egyrészt tegyenek meg minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy az EMA áthelyezése az ideiglenes, majd az állandó székhelyére meghatározott időpontok előtt megtörténjen, másrészt pedig, hogy az EMA állandó székhelyére való költözéséig rendszeres írásbeli jelentéseket kell nyújtaniuk a Parlamentnek és a Tanácsnak. Ezek a további kötelező erejű hatások tehát közvetlenül és kizárólag a megtámadott rendeletről erednek, amelynek elfogadásakor a Parlament teljes mértékben gyakorolta társjogalkotói hatásköreit, és nem a tagállamok kormányainak képviselői által választott székhely következményei.
- 95 A Parlament szintén a C-106/19. sz. ügyben előterjesztett első jogalapot és a C-232/19. sz. ügyben előterjesztett első jogalapok elutasítását kéri, de a Tanács által előadottaktól eltérő okokból.
- 96 Előljáróban a Parlament kijelenti, hogy teljes mértékben osztja a felperesek azon következtetését, hogy egy olyan jogi aktus, mint a 2017. november 20-i határozat, semmilyen módon nem korlátozhatja jogszerűen az uniós jogalkotóra a Szerződések által ruházott hatáskörök gyakorlását. Az említett felek állításával ellentétben azonban a Parlament úgy véli, hogy az e döntést esetlegesen befolyásoló hibák sem közvetlenül, sem közvetve nem tehetik jogellenessé a megtámadott rendeletet.
- 97 A Parlament lényegében azzal érvel, hogy mivel a tagállamok kormányainak képviselői nem rendelkeznek hatáskörrel az uniós szervek székhelyének meghatározására, a 2017. november 20-i határozatnak nem lehet olyan kötelező ereje, amely korlátozhatná az uniós jogalkotó mozgásterét. Ha ennek ellenkezőjét fogadnánk el, az egy olyan döntéshozatali folyamat létét legitimálná, amely idegen a Szerződések által előírt irányított intézményi struktúrától, hiszen az nem ruházta a tagállamokra az uniós szervek és hivatalok – beleértve az ügynökségeket – székhelyének meghatározására vonatkozó hatáskört. A hatáskör ilyen fenntartása nem vezethető le az EUMSZ 341. cikkből sem, amely kizárólag az EUSZ 13. cikk (1) bekezdésében meghatározott „uniós intézményekre” vonatkozik. Továbbá, mivel az Unió intézményei nem mondhatnak le önként a Szerződések által rájuk ruházott hatáskörök gyakorlásáról, a Bizottság a maga részéről nem rögzíthette fenntartás nélkül rendeletjavaslatában a tagállamok kormányainak képviselői által a 2017. november 20-i határozatban hozott döntést anélkül, hogy ne rendelkezett volna maga is mérlegelési jogkörrel, ahogyan a társjogalkotók sem kötelezhették magukat jogilag egy ilyen javaslat elfogadására. Ebből következik, hogy a tagállamok közötti egymást követő megállapodások, amelyek egyrészt a 2017. június 22-én elfogadott kiválasztási szabályokra, másrészt pedig az EMA új székhelyeként Amszterdam városának a 2017. november 20-i

határozat alapján történő kiválasztására vonatkoznak, tisztán politikai együttműködési aktusoknak minősülnek, amelyek nem alkalmasak az uniós intézmények hatáskörének korlátozására.

- 98 A Parlament hangsúlyozza, hogy semmilyen módon nem mondott le a Szerződések által ráruházott jogalkotási hatáskörökről. Emlékeztet arra, hogy a tagállamok álláspontjának a Szerződések által előírt döntéshozatali eljárásra, különösen a Bizottság jogalkotás-kezdeményszerzési hatáskörére, valamint a Parlament és a Tanács jogalkotási hatáskörére gyakorolt esetleges politikai hatása nem képezheti az ezen eljárás keretében elfogadott jogi aktus megsemmisítésének indokát.
- 99 Jelen esetben a Parlament minden rendelkezésére álló eszközzel gondoskodott intézményi pozíciójának megőrzéséről, a jogalkotási eljárás során a legfőbb törekvése az volt, hogy biztosítsa az EMA tevékenységének folyamatosságát, nehogy a székhely áthelyezése veszélyeztesse az uniós ügynökség közegészségügy területén betöltött fontos szerepének megfelelő ellátását. E célból a Parlament kezdeményezésére a 726/2004 rendelet – a megtámadott rendelet által beillesztett – 71a. cikkének második, illetve harmadik bekezdése áthelyezési ütemtervet és ellenőrzési mechanizmust írt elő. Ugyanez a törekvés tükröződik az említett rendelet (3)–(5) preambulumbekkezdésében is, amelyet szintén a jogalkotási eljárás során fogalmaztak meg.
- 100 Végül a Parlament megállapítja, hogy bár igaz, hogy az uniós szervek és hivatalok székhelyének megválasztása különleges politikai jelentőséggel bír a tagállamok számára, ez a körülmény nem indokolja, hogy a tagállamokra olyan hatáskört ruházzanak, amelyet a Szerződések nem ruháznak rájuk, mint például egy ilyen döntés meghozatalát (lásd ebben az értelemben: 2001. december 6-i 2/00 [A biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyv] vélemény, EU:C:2001:664, 22. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 101 Így az EMA új székhelyének meghatározására irányuló, kormányközi együttműködés keretében megvalósult kezdeményezés szigorúan csupán politikai jellegű együttműködésnek tekinthető, amely a 2017. november 20-i, szintén politikai jellegű, jogilag nem kötelező erejű határozatot eredményezett. Ez a határozat nem érinti az Unió intézményeire a rendes jogalkotási eljárás keretében ruházott hatásköröket, amely az egyetlen alkalmazandó eljárás ebben az esetben. Továbbá, és ez a legfontosabb, a 2017. november 20-i határozatban szereplő tagállami ajánlás és az azt megelőző kiválasztási eljárás nem tekinthető a megtámadott rendelet elfogadásához vezető jogalkotási eljárás előkészítő szakaszának. Általánosabban fogalmazva, nem szabad különválasztani a 2017. november 20-i határozat jogi jelentőségét és politikai hatását.
- 102 A Parlament rámutatott, hogy noha a jelen esetben végül úgy döntött, hogy jóváhagyja Amszterdamot az EMA új székhelyeként, ezt a társjogalkotó szerepében ráruházott mérlegelési jogköre alapján tette, nem pedig azért, mert a tagállamok álláspontja erre kényszerítette. A Parlament 2018. október 25-i jogalkotási állásfoglaláshoz csatolt nyilatkozata továbbá egyetlen helyen sem ismeri el a 2017. november 20-i határozat jogilag kötelező erejét.
- 103 A Bizottság a Tanács és a Parlament álláspontját támogatva arra a következtetésre jut, hogy a C-106/19. és C-232/19. sz. ügyekben előterjesztett első jogalapokat el kell utasítani.
- 104 A Parlamenthez hasonlóan a Bizottság is úgy véli, hogy a tagállamok kormányainak képviselői által hozott döntés nem akadályozhatja sem kezdeményszerzési jogkörét, sem a két alperes intézmény társjogalkotói minőségében fennálló hatásköreit. Kifejti, hogy bár az EUMSZ 341. cikk kétségtelenül befolyásolta a különböző uniós szervek és hivatalok létrehozásának eddigi gyakorlatát, és bár a Bizottság általában úgy élt kezdeményszerzési jogkörével, hogy elismerte az

általános politikai megfontolások jelentőségét, amelyek a különböző székhelyek meghatározásakor elsősorban a földrajzi egyensúly biztosításával voltak kapcsolatosak, tartózkodva ugyanakkor attól, hogy az uniós ügynökségek székhelyének meghatározásáról rendelkezzen az azokat létrehozó jogi aktusokra irányuló javaslatokban, mindazonáltal szabadon eltérhet ettől a gyakorlattól, ahogyan azt különböző esetekben már megtette, például azáltal, hogy jogalkotási javaslataiban bizonyos uniós ügynökségek székhelyének helyét megjelölte. A Bizottság tehát jogilag nem köteles átültetni a tagállamok vagy egyes tagállamok kormányainak képviselői által hozott döntést. Hasonlóképpen, a Parlamentet semmilyen módon nem kötötte jogilag a tagállamok kormányainak képviselői által e gyakorlatnak megfelelően hozott határozat.

- 105 A Bizottság hangsúlyozza, hogy a tagállamok által elfogadott álláspont politikai hatását meg kell különböztetni annak jogilag kötelező erejétől, ami ebben az esetben hiányzik. Ezt a megkülönböztetést a Bizottság álláspontja szerint megerősíti az ítélkezési gyakorlat, amely szerint egyrészt kizárólag a Parlament és a Tanács feladata a jogalkotási aktus tartalmának meghatározása, másrészt pedig a politikai jellegű hatás megléte nem képezheti a jogalkotási eljárás végén elfogadott jogi aktus megsemmisítésének indokát (2018. június 21-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-5/16, EU:C:2018:483, 84. és 86. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 106 A Bizottság hozzáteszi, hogy nincs ok azt hinni, hogy a társjogalkotó, amely esetében a Bíróság már elismerte, hogy dönthet egy olyan szerv létrehozásáról, mint az uniós ügynökség (2006. május 2-i Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítélet, C-217/04, EU:C:2006:279, 44. és 45. pont), nem dönthet önállóan az ügynökség székhelyéről, ahogyan ez a jelen esetben is történt. A Bizottság megjegyzi, hogy a Parlamentben a megtámadott rendelet javaslatának vitája során Milánó városának az EMA székhelyeként való kijelölését külön vitát követően elutasították. Ez azt bizonyítja, hogy a tagállamok kormányainak képviselői által hozott politikai döntéstől való eltérés lehetősége nem pusztán elméleti jellegű, és hogy a jelen esetben a Parlamentet nem állították „kész tény elé”.

– A Bíróság álláspontja

- 107 Az Olasz Köztársaság és a Comune di Milano a C-106/19. sz. ügyben előterjesztett első jogalapban és a C-232/19. sz. ügyben előterjesztett első jogalapban, amelyeket együttesen kell vizsgálni, lényegében arra hivatkoznak, hogy a Parlament hatásköreit nem tartották tiszteletben az Amszterdam városának az EMA új székhelyeként való kijelölését eredményező eljárás során, megsértve a Szerződések rendelkezéseit, különösen az EUSZ 10., EUSZ 13. és EUSZ 14. cikket, az EUMSZ 114. cikket, az EUMSZ 168. cikk (4) bekezdésének c) pontját, valamint az EUMSZ 289. és EUMSZ 294. cikket.
- 108 E jogalapok vizsgálatához előjáróban meg kell állapítani, hogy a tagállamok vagy az uniós jogalkotó rendelkezik-e hatáskörrel valamely uniós szerv vagy hivatal székhelyének meghatározására, ami elsősorban annak tisztázását jelenti, hogy az EUMSZ 341. cikk, amely szerint az Unió „intézményeinek” székhelyét „a tagállamok kormányai közös megegyezéssel” határozzák meg, az uniós szervekre és hivatalokra is alkalmazandó-e.
- 109 Ha ugyanis, ahogyan a Tanács állítja, arra a következtetésre jutnánk, hogy ez a hatáskör a közös megegyezéssel eljáró tagállamok számára van fenntartva, akkor az uniós jogalkotó nem térhetne el jogszerűen a tagállamok e tekintetben hozott határozatától, bár továbbra is szabadon dönthetne arról, hogy e kérdésben nem alkot jogszabályt, és az általa elfogadandó jogi aktusnak legfeljebb deklaratív vagy megerősítő jellege lenne.

110 Másrészt, ha arra a következtetésre jutnánk, hogy ez a hatáskör a Szerződések által ráruházott hatáskörök alapján az uniós jogalkotóé, akkor azt kellene megvizsgálni, hogy a 2017. november 20-i határozat – amint azt az Olasz Köztársaság és a Comune di Milano állítja – valóban korlátozta-e az uniós jogalkotó hatásköreit, és tágabb értelemben veszélyeztette-e az intézményi egyensúlyt a megtámadott rendelet elfogadására irányuló eljárásban.

1) Az Unió szervei és hivatalai székhelyének meghatározására vonatkozó hatáskorról

111 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit és az általa követett célokat kell figyelembe venni, hanem a szöveggörnyezetét is. Valamely uniós jogi rendelkezés keletkezéstörténete szintén releváns elemeket hordozhat értelmezése szempontjából (lásd ebben az értelemben: 2018. december 10-i Wightman és társai ítélet, C-621/18, EU:C:2018:999, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

112 Így ezen értelmezési módszerek alapján meg kell vizsgálni, hogy az EUMSZ 341. cikk alkalmazandó-e az Unió szervei és hivatalai székhelyének meghatározására vonatkozó határozatokra.

113 Először is, ami az EUMSZ 341. cikk szövegét illeti, az kizárólag az „uniós intézményekre” utal. Márpedig az EUSZ 13. cikk (1) bekezdésének megfelelően az „intézmények” fogalma a szervezetek meghatározott listájára utal, amely nem foglalja magában többek között az Unió szerveit és hivatalait.

114 Másodsor, ami azt az összefüggést illeti, amelybe az EUMSZ 341. cikk illeszkedik, mindenekelőtt hangsúlyozni kell – amint arra Bobek főtanácsnok az Olaszország kontra Tanács (az Európai Gyógyszerügynökség székhelye) és Parlament kontra Tanács (Európai Munkaügyi Hatóság) ügyekben (C-59/18, C-182/18 és C-743/19, EU:C:2021:812) megfogalmazott indítványának 94. pontjában rámutatott –, hogy a Lisszaboni Szerződés úgy módosította a Szerződések néhány rendelkezését, hogy azok kifejezett utalást tartalmazzanak az „Unió szerveire és hivatalaira”, ami azt eredményezte, hogy egyértelműen megkülönböztetésre kerültek egyrészt az EUSZ 13. cikk (1) bekezdésében foglalt uniós intézmények, másrészt az Unió szervei és hivatalai. Ily módon, míg az EUM-Szerződés egyes rendelkezései kizárólag az Unió intézményeire vonatkoznak, más rendelkezései, mint például a 15., 16., 123., 124., 127., 130., 228., 263., 265., 267., 282., 298. és 325. cikk, tágabb értelemben utalnak az Unió intézményeire, szerveire és hivatalaira. Ez különösen így van a Bíróság hatáskörét illetően az EUMSZ 263., EUMSZ 265. és EUMSZ 267. cikk esetében.

115 Meg kell azonban jegyezni, hogy az EUMSZ 341. cikk szövege, amely csak az „intézményekre” utal, megegyezik az e cikket megelőző rendelkezések, azaz az EGK-Szerződés 216. cikkének (később az EK-Szerződés 216. cikke, ezt követően EK 289. cikk) szövegével.

116 A Tanács által előterjesztett azon körülmény, hogy az EUMSZ „Általános és záró rendelkezések” című hetedik részének az EUMSZ 341. cikket magában foglaló rendelkezései az „intézményekre” utalnak, nem értelmezhető úgy, hogy az említett, intézményekre tett utalás – noha az EU-Szerződés, amint az a jelen ítélet 114. pontjából kitűnik, egyértelműen különbséget tesz egyfelől az Unió intézményei, másfelől szervei és hivatalai között – a Szerződések alkotóinak azon szándékát fejezné ki, hogy az „intézmények” fogalma tág értelmezést kapjon abban az értelemben, hogy az nemcsak az EUSZ 13. cikk (1) bekezdésében felsorolt szervezeteket foglalja magában, hanem az Uniónak a Szerződések által vagy azok alapján létrehozott és az Unió

céljainak eléréséhez való hozzájárulásra hivatott szerveit és hivatalait is. Annál is inkább így van, mivel az EU-Szerződés és az EUM-Szerződés az EUSZ 1. cikk harmadik bekezdése és az EUMSZ 1. cikk (2) bekezdése értelmében az Unió egységes alkotmányos alapját képezi, így az „intézmények” EUSZ 13. cikk (1) bekezdésében szereplő fogalmának, valamint az ezen intézmények, valamint az Unió szervei és hivatalai közötti különbségtételnek a két szerződésben átfogóan és egységesen kell érvényesülnie.

- 117 Nem lehet meghatározó az EUMSZ 340. cikk második bekezdése értelmében vett „intézmény” fogalmának a Bíróság által adott tág értelmezése sem, amely kimondja, hogy „[s]zerződésen kívüli felelősség esetén az Unió a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkat”.
- 118 Ugyanis, noha a Bíróság kimondta, hogy az „intézmény” e rendelkezés szerinti fogalma nemcsak az EUSZ 13. cikk (1) bekezdésében felsorolt uniós intézményeket, hanem a Szerződések által vagy azok alapján, az uniós célkitűzések megvalósításának szándékával létrehozott valamennyi uniós szervet és hivatalt is magában foglalja (2020. december 16-i Tanács és társai kontra K. Chrysostomides & Co. és társai ítélet, C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P és C-604/18 P, EU:C:2020:1028, 80. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), az említett ítélkezési gyakorlat alátámasztása érdekében kifejezetten hivatkozott egyrészt arra, hogy az Uniónak a Szerződések által vagy azok alapján létrehozott szervei és hivatalai az Unió céljainak megvalósításához való hozzájárulásra irányulnak, másrészt pedig arra, hogy a Szerződések szerzőinek szándékával ellentétes lenne, ha az Unió elkerülhetné a Szerződéseknek az Unió szerződésen kívüli felelősségére vonatkozó rendelkezéseinek következményeit, amikor valamely szerve vagy hivatala útján jár el (lásd ebben az értelemben: 1992. december 2-i SGEEM és Etroy kontra EBB ítélet, C-370/89, EU:C:1992:482, 13–16. pont).
- 119 Így az EUMSZ 340. cikk második bekezdésének alkalmazásában az „intézmények” fogalmának a Bíróság által adott tág értelmezése megfelel az e rendelkezésben kifejezetten említett, a tagállamok jogában közös általános elvek által igazolt azon követelménynek, hogy elkerüljék, hogy az Unió kivonhassa magát az EUMSZ 268. cikk szerinti, az EUMSZ 340. cikk második bekezdésével együttesen értelmezett, szerződésen kívüli felelősség rendszerének alkalmazása alól, és az ebből következő bírósági vizsgálat alól, amennyiben az EUSZ 13. cikk (1) bekezdésében felsorolt intézményektől eltérő uniós szerv vagy hivatal útján jár el (lásd analógia útján: 1992. december 2-i SGEEM és Etroy kontra EBB ítélet, C-370/89, EU:C:1992:482, 14. és 16. pont). Ez annál is inkább így van, mivel – amint azt a főtanácsnok indítványának 100. pontjában kifejtette – az EUMSZ 340. cikk második bekezdésében szereplő „alkalmazottak” fogalma funkcionálisan az Unió valamennyi alkalmazottját magában foglalja, akár az intézményeknél, akár az Unió szerveinél és hivatalainál áll szolgálatban.
- 120 Következésképpen az „intézmények” fogalmának az EUMSZ 340. cikk második bekezdése alapján adott értelmezésére – amely az Unió szerződésen kívüli felelősségének terjedelmét szabályozza – nem lehet eredményesen hivatkozni az EUMSZ 341. cikk hatályának analógia útján történő meghatározásához, amely a Szerződések alapján a tagállamok számára fenntartott hatáskörök terjedelmére vonatkozik.
- 121 A Tanács nem hivatkozhat eredményesen az EUMSZ 342. cikkben szereplő „intézmények” fogalmára sem, amely szerint „[a]z Unió intézményeinek nyelvhasználatára vonatkozó szabályokat, az Európai Unió Bíróságának alapokmányában foglalt rendelkezések sérelme nélkül, a Tanács határozza meg egyhangúlag elfogadott rendeletekben.” Amint ugyanis arra a főtanácsnok az Olaszország kontra Tanács (Európai Gyógyszerügynökség székhelye), Comune di

Milano kontra Tanács (Európai Gyógyszerügynökség székhelye) és Parlament kontra Tanács (Európai Munkaügyi Hatóság székhelye) (C-59/18, C-182/18 és C-743/19, EU:C:2021:812) ügyekben előterjesztett indítványának 98. pontjában rámutatott, az „intézményeknek” az utóbbi cikk értelmében vett fogalmát nem kell szükségszerűen úgy értelmezni, hogy az magában foglalja az Unió szerveit és hivatalait, amennyiben az Unió valamely szervének vagy hivatalának nyelvhasználati szabályai eltérhetnek az Unió intézményeiben hatályban lévő szabályoktól.

- 122 Ami a 6. jegyzőkönyvet illeti, noha – a Tanács érvelése szerint – az nemcsak az uniós intézmények székhelyét határozza meg, hanem az Unió bizonyos szerveinek és hivatalainak, köztük az Europolnak a székhelyét is, és hivatkozik az EUMSZ 341. cikkre, e jegyzőkönyv nem írja elő, hogy az Unió szerveinek és hivatalainak székhelyét a tagállamoknak közösen, az e cikkben kimondott elv alapján kell meghatározniuk. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az Unió e szerveinek és hivatalainak közös jellemzője, hogy azokat a tagállamok hozták létre, míg ez nem áll fenn az olyan uniós ügynökség esetében, mint amilyen az ELA, amelyet az alapító szerződések alapján az uniós jogalkotó hozott létre. Így e jegyzőkönyvből nem lehet a tagállamok azon szándékára következtetni, hogy közvetlenül vagy analógia útján alkalmazzák az e cikkben kimondott elvet valamennyi uniós szerv és hivatal székhelyének meghatározására.
- 123 Amint arra Bobek főtanácsnok Olaszország kontra Tanács (Európai Gyógyszerügynökség székhelye), Comune di Milano kontra Tanács (Európai Gyógyszerügynökség székhelye) és Parlament kontra Tanács (Európai Munkaügyi Hatóság székhelye) (C-59/18, C-182/18 és C-743/19, EU:C:2021:812) ügyekben megfogalmazott indítványának 112. pontjában rámutatott, egy külön jegyzőkönyv elfogadása éppen ellenkezőleg arról tanúskodik, hogy a tagállamok úgy ítélték meg, hogy az Unió egyes, kimerítően felsorolt szervei és hivatalai székhelyének meghatározására vonatkozó közös döntésüket kifejezetten rögzíteni kell az elsődleges jogban annak érdekében, hogy joghatásokat váltsanak ki az uniós jogban.
- 124 Ami a 6. jegyzőkönyvben az EUMSZ 341. cikkre való kifejezett utalást illeti, az azzal magyarázható, hogy e jegyzőkönyv elsősorban az EUSZ 13. cikk (1) bekezdésében említett intézményekre vonatkozik.
- 125 Ezenkívül igaz, hogy – amint az az edinburghi döntés 2. cikkéből kitűnik – a tagállamok kormányainak képviselői kifejezték azon óhajukat, hogy az Unió szerveinek és hivatalainak székhelyére vonatkozó határozatokat ugyanúgy maguknak tartsák fenn, mint ahogy az EUMSZ 341. cikk kifejezetten és egyértelműen felhatalmazza őket az uniós intézmények székhelyének meghatározására. Egyébiránt az Amszterdami Szerződés elfogadásához vezető kormányközi konferencián az edinburghi határozat szövegét az EU-, az EK-, az ESZAK- és az Euratom-Szerződéshez csatolt jegyzőkönyvként átvették, amely jelenleg az EU-, az EUM- és az Euratom-Szerződéshez csatolt 6. jegyzőkönyv.
- 126 Egyrészt azonban az utóbbi jegyzőkönyv egyetlen cikke az edinburghi határozat 1. cikkében foglaltakhoz hasonlóan csak a tagállamok által létrehozott uniós intézmények, szervek vagy hivatalok székhelyét határozza meg. Másrészt, bár a Bíróság 1997. október 1-i Franciaország kontra Parlament ítéletében (C-345/95, EU:C:1997:450) kimondta, hogy e határozat kötelező jogi erővel rendelkezik, amelyre más későbbi ítéleteiben is hivatkozott (lásd ebben az értelemben: 2012. december 13-i Franciaország kontra Parlament ítélet, C-237/11 és C-238/11, EU:C:2012:796, 36–42. pont; 2018. október 2-i Franciaország kontra Parlament [A költségvetési jogkör gyakorlása] ítélet, C-73/17, EU:C:2018:787, 33. pont), az említett határozat 2. cikke nem vezethet az EUMSZ 341. cikk olyan értelmezéséhez, amely ellentétes annak egyértelmű szövegével.

- 127 A Tanács továbbá kontextusbeli tényezőként az uniós szervek és hivatalok székhelyének meghatározására vonatkozó korábbi intézményi gyakorlatra hivatkozik, és azt állítja, hogy e gyakorlat a 2012. évi közös nyilatkozat és az ahhoz csatolt közös megközelítés révén „intézményi elismerést” élvez.
- 128 Mindazonáltal a jelen ügyekben a Bíróság tudomására hozott információkból kitűnik, hogy az állítólagos gyakorlat távolról sem általános. Az uniós szervek és hivatalok székhelyének kijelölésére irányuló eljárásokat ugyanis vagy a tagállamok egyedül folytatták le, vagy azokba – különböző mértékben és különböző indokok alapján – az uniós intézményeket is bevonták a jogalkotási eljárás szereplőiként vagy ettől eltérő minőségükben.
- 129 Azonban még ha lehetséges is lenne azonosítani egy olyan kialakult és következetes múltbeli gyakorlatot, amely szerint az Unió szerveinek és hivatalainak székhelyét rendszeresen egyedül a tagállamok kormányainak képviselői által hozott politikai döntés alapján határozták meg – amint azt a Tanács állítja – az EUMSZ 341. cikknek a Tanács által e gyakorlat alapján javasolt értelmezése nem kaphat „intézményi elismerést” a 2012. évi közös nyilatkozat és az ahhoz csatolt közös megközelítés révén. E nyilatkozat ugyanis, amint annak ötödik bekezdése hangsúlyozza, jogilag nem kötelező erejű, és ezen túlmenően nem tartalmazza a tagállamok hatáskör-fenntartásának elismerését az Unió szervei és hivatalai székhelyének meghatározása tekintetében.
- 130 Mindenesetre egy ilyen gyakorlat, amely ellentétes lenne az EUM-Szerződés szabályaival és különösen az EUMSZ 341. cikkel, mivel e cikk hatályát annak egyértelmű szövege ellenére kiterjesztené az uniós szervek és hivatalok székhelyének meghatározására, nem teremthet az intézményekre kötelező precedenst (lásd ebben az értelemben: 2008. május 6-i Parlament kontra Tanács ítélet, C-133/06, EU:C:2008:257, 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 131 Harmadszor és végezetül, ami az EUMSZ 341. cikk célját illeti, az kizárólag az uniós intézmények székhelyének meghatározására vonatkozó tagállami döntéshozatali hatáskörök megőrzésére irányul. A Tanács által a tárgyaláson képviselt állásponttal ellentétben e cikk olyan értelmezése, amely szerint az nem vonatkozik az Unió szerveire és hivatalaira, nem járhat azzal a hatással, hogy az megfosztja e cikket hatékony érvényesüléstől, amint arra Bobek főtanácsnok az Olaszország kontra Tanács (Európai Gyógyszerügynökség székhelye), Comune di Milano kontra Tanács (Európai Gyógyszerügynökség székhelye) és Parlament kontra Tanács (Európai Munkaügyi Hatóság székhelye) (C-59/18, C-182/18 és C-743/19, EU:C:2021:812) ügyekben megfogalmazott indítványának 138. pontjában rámutatott. Bár igaz, hogy az elsődleges jog, a jelen esetben a 6. jegyzőkönyv, az EUMSZ 341. cikk már meghatározza az uniós intézmények székhelyét, az EUMSZ 341. cikk továbbra is releváns marad minden olyan jövőbeli döntés szempontjából, amely valamely meglévő intézmény székhelyét módosítja vagy új intézmény székhelyét határozza meg.
- 132 Ebben az összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy az uniós intézményekkel ellentétben, amelyek létrehozásáról és feladatairól alkotmányos jelentőségüknél fogva maguk a Szerződések rendelkeznek, az olyan uniós szerveket és hivatalokat, mint az EMA, amelyek célja egy adott uniós politika célkitűzéseinek megvalósítása, főszabály szerint nem a Szerződések hozzák létre. Ilyen körülmények között a létrehozásuknak, ha nem az elsődleges jogból származik, olyan másodlagos jogi aktusból kell erednie, amelyet az érintett szerv vagy hivatal működési területére vonatkozó uniós politika végrehajtására irányuló anyagi jogi rendelkezések alapján és az e rendelkezésekben meghatározott eljárásokkal összhangban fogadtak el.

- 133 Mivel a Szerződések e tekintetben nem tartalmazzak további részleteket – a Szerződések releváns rendelkezései szerinti eljárásoknak megfelelően – ugyanúgy az uniós jogalkotónak kell meghatároznia egy olyan uniós szerv vagy hivatal székhelyét, amelyet az említett rendelkezések alapján elfogadott másodlagos jogi aktussal ő maga hozott létre, mint ahogyan az említett rendelkezések alapján jogosult meghatározni e szerv vagy e hivatal hatáskörét, szervezetét és működését.
- 134 Valamely uniós szerv vagy hivatal, köztük az uniós ügynökség, székhelyéről szóló határozat tehát – a Tanács állításával ellentétben – a létrehozására vonatkozó határozattól elválaszthatatlan. Az ilyen ügynökség székhelyének áthelyezéséről szóló határozat ugyanilyen jellegű.
- 135 Természetesen az uniós szervek vagy hivatalok székhelyének meghatározása során politikai megfontolások is figyelembe vehetők, például az uniós szervek vagy hivatalok földrajzi elhelyezkedése tekintetében bizonyos földrajzi egyensúly biztosításának szükségessége, vagy azon tagállamok előnyben részesítése, amelyek még nem rendelkeznek uniós szervvel vagy hivatallal.
- 136 Az ilyen uniós szerv vagy hivatal székhelyét meghatározó határozat politikai jellege azonban önmagában nem igazolhatja, hogy e határozat kívül essen az uniós jogalkotó hatáskörén, az utóbbinak ugyanis az uniós hatáskörök gyakorlása során rendszeresen kell politikai döntéseket hoznia (lásd ebben az értelemben: 2016. szeptember 7-i Németország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-113/14, EU:C:2016:635, 55. pont).
- 137 Egyébiránt az ilyen határozatnak elsősorban az érintett uniós szerve vagy hivatalra ruházott feladatok teljesítésének biztosítását kell lehetővé tennie egy adott politika célkitűzéseinek megvalósítása érdekében.
- 138 Nem fogadható el az az érvelés sem, amely szerint, ha az Unió valamely szerve vagy ügynöksége székhelyének meghatározását a létrehozásának anyagi jogi alapjához kötése – a vonatkozó jogalap függvényében – azt eredményezheti, hogy a Tanácsban a székhely meghatározásáról minősített többséggel kell dönteni, nem pedig a tagállamok kormányai képviselőinek közös megegyezésével hozott határozattal, ami e meghatározást a jogalkotási vita kompromisszumos elemévé teszi.
- 139 Amint ugyanis arra a jelen ítélet 136. pontja emlékeztet, az a tény, hogy az Unió szerve vagy hivatala székhelyének meghatározásáról szóló határozat jelentős politikai dimenzióval bírhat, mivel annak többek között a földrajzi egyensúlyra vonatkozó megfontolásoknak kell megfelelnie, nem akadályozza annak, hogy e határozatot az uniós jogalkotó a Szerződéseknek a tárgyban releváns rendelkezései által előírt eljárásoknak megfelelően hozza meg, mivel e politikai dimenzió e tekintetben olyan tényezőnek minősülhet, amelyet az uniós jogalkotó figyelembe vehet a mérlegelési jogkörének gyakorlása során. Egyébiránt hangsúlyozni kell, hogy mivel az uniós jogalkotási folyamatot az EUSZ 1. cikk második bekezdése és az EUSZ 10. cikk (3) bekezdése együttes rendelkezései értelmében a polgárokkal szembeni átláthatóság elve vezérli, e folyamat alkalmazása megerősítheti az Unió valamely szerve vagy hivatala, köztük az EMA, székhelyének kijelölésére vonatkozó döntés demokratikus támogatását.
- 140 Ezen túlmenően, és ez még alapvetőbb, az a körülmény, hogy valamely határozat – mint például egy uniós szerv székhelyének kijelölésére vonatkozó határozat – politikailag érzékeny, nem vezethet a Szerződések által az uniós intézményekre ruházott hatáskörök módosításához vagy ahhoz, hogy e hatáskörök gyakorlását kivonják a Szerződésekben meghatározott jogalkotási

eljárások alól. A Szerződések valamely uniós hatáskört szabályozó rendelkezése alkalmazási körének meghatározása tehát nem függhet az érintett terület politikailag érzékeny jellegével vagy az intézkedés hatékonyságának biztosítására irányuló törekvéssel összefüggő megfontolásoktól.

- 141 E megfontolások összességéből és különösen az EUMSZ 341. cikk szövegéből az következik, hogy e rendelkezést nem lehet úgy értelmezni, hogy az szabályozza az EMA-hoz hasonló uniós szerv vagy hivatal székhelyének kijelölését.
- 142 Ilyen körülmények között az ügynökség székhelyének meghatározására nem a tagállamok, hanem az uniós jogalkotó rendelkezik hatáskörrel, amelynek e célból a Szerződések tárgyban releváns rendelkezései – jelen esetben az EUMSZ 114. és az EUMSZ 168. cikk (4) bekezdése – által előírt eljárásoknak megfelelően kell eljárnia, amelyek a rendes jogalkotási eljárás igénybevételét írják elő.
- 143 E következtetésre tekintettel egy második szakaszban kell értékelni a 2017. november 20-i határozat hatályát, és meg kell vizsgálni, hogy tiszteletben tartották-e a Parlament hatásköreit.

2) A 2017. november 20-i határozat hatályáról és a Parlament hatásköreinek tiszteletben tartásáról

- 144 Az Olasz Köztársaság és a Comune di Milano lényegében azt állítják, hogy a 2017. november 20-i határozat elfogadása önmagában sértette a Parlament hatásköreit. Legalábbis azzal érvelnek, hogy a Parlament úgy vélte, hogy ez a határozat köti őt.
- 145 Először is, ami azt a kifogást illeti, hogy a 2017. november 20-i határozat önmagában sértette a Parlament hatásköreit, a jelen ítélet 111–142. pontjában kifejtett indokolásból kitűnik, hogy az uniós szervek és hivatalok székhelyének meghatározására vonatkozó hatáskör az uniós jogalkotóé, nem pedig a tagállamoké.
- 146 Az EUSZ 14. cikk (1) bekezdésében és az EUSZ 16. cikk (1) bekezdésében a Parlament és a Tanács részére fenntartott jogalkotási hatáskör, amely a hatáskörök megosztásának az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében megállapított elvébe, tágabban pedig az Unió intézményi struktúrájára jellemző intézményi egyensúly elvébe illeszkedik, azt jelenti, hogy a jogalkotási aktus tartalmának meghatározása kizárólag ezen intézmények feladata (2018. június 21-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-5/16, EU:C:2018:483, 84. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 147 Ezért, hacsak nem hagyjuk figyelmen kívül a Szerződésekből eredő intézményi felépítést és hatáskörmegosztást, egy olyan határozat, mint a 2017. november 20-i határozat, amelyet a tagállamok az uniós jog által meghatározott kereteken kívül, a tagállamok által elfogadott konkrét anyagi és eljárási szabályok alapján fogadtak el, nem ruházható fel olyan kötelező erővel, amely alkalmas az uniós jogalkotó mérlegelési jogkörének korlátozására, még akkor sem, ha a Bizottság részt vett az e határozat elfogadásához vezető kiválasztási folyamatban. Egy ilyen határozat tehát politikai együttműködési aktusnak minősül, amely semmilyen módon nem sértheti az uniós intézményekre a rendes jogalkotási eljárás keretében ruházott hatásköröket.
- 148 E tekintetben azonban pusztán az a tény, hogy a Parlamentet nem vonták be a 2017. november 20-i határozat elfogadásához vezető folyamatba, nem tekinthető a Parlament társjogalkotói hatásköreinek megsértésének vagy megkerülésének. Amellett ugyanis, hogy ez a folyamat az uniós

jog által meghatározott kereteken kívül zajlott, és hogy e határozatnak nincs kötelező ereje az említett jogban, az EMA új székhelyének létrehozására irányuló jogalkotási eljárás a határozat elfogadásakor még el sem kezdődött.

- 149 Ebből következik, hogy el kell utasítani azt a kifogást, amely szerint a 2017. november 20-i határozat elfogadása önmagában sértette a Parlament hatásköreit.
- 150 Másodsorban, ami azt a kifogást illeti, hogy a Parlament a 2017. november 20-i határozatot magára nézve kötelezőnek tekintette, és így lemondott jogalkotói hatáskörének tényleges gyakorlásáról azzal, hogy szerepét pusztán formai szempontokra korlátozta, a Bírósághoz benyújtott iratokból először is az derül ki, hogy a megtámadott rendelet alapjául szolgáló, a jelen ítélet 20. pontjában említett javaslatot, amely Amszterdam városának az EMA új székhelyéül történő kiválasztásáról rendelkezett, több parlamenti bizottság is elemezte. Néhányan közülük, például a Költségvetési Ellenőrző Bizottság és az Alkotmányügyi Bizottság 2018. január 11-én, illetve 2018. február 26-án nyilvánították véleményét erről a javaslatról.
- 151 Ezt követően a Parlamentben folytatott viták módosító indítványok benyújtásához vezettek, amelyek közül néhányan azt javasolták, hogy az EMA székhelyéül Amszterdam helyett egy másik várost, közelebbről Milánót válasszák, míg mások új kiválasztási kritériumok és új eljárási szabályok elfogadását javasolták a székhely kiválasztására. A bizottsági, majd a plenáris ülésen tartott szavazást követően azonban a Parlament teljes egészében elutasította ezeket a módosításokat, és a Bizottság javaslatában megjelölt helyet választotta. A jogalkotási folyamat lefolyása és eredménye tehát azt mutatja, hogy Milánó városának az EMA új székhelyeként való esetleges kijelölését a parlamenti eljárás során megvitatták, majd végül elutasították.
- 152 A Tanács és a Parlament közötti informális tárgyalások eredményeként azonban további módosításokat fogadtak el, amelyek az EMA székhelyének áthelyezésére vonatkozó pontos időpont megadására és az áthelyezési folyamat nyomon követésére szolgáló mechanizmus létrehozására vonatkoznak. Ezeket a kiegészítéseket később beillesztették a megtámadott rendelet szövegébe, amint az a rendelet (2) és (3) preambulumbekkezdéséből kitűnik.
- 153 Végül a Parlament 2018. október 25-én szavazott a jogalkotási aktus tervezetéről, figyelembe véve a Tanács, a Parlament és a Bizottság közötti számos informális eszmecserét, amelyek célja az volt, hogy az EMA új székhelyének kérdésében már első olvasatban megállapodásra jussanak, és elkerüljék a második olvasatot vagy akár az egyeztető eljárást.
- 154 Ezért nem lehet érvényesen azt állítani, hogy a Parlament pusztán formális szerepet játszott volna.
- 155 Igaz, a 2018. október 25-i jogalkotási állásfoglaláshoz csatolt nyilatkozatban a Parlament kijelentette, hogy sajnálja, hogy „társjogalkotói szerepét nem vették kellőképpen figyelembe, mivel nem vonták be az [EMA] új székhelyének kiválasztásához vezető folyamatba” (első bekezdés), „emlékeztetni kíván társjogalkotói előjogaira [helyesen: hatásköreire]”, „az ügynökségek és szervek elhelyezkedése kapcsán ragaszkodik a rendes jogalkotási eljárás teljes mértékű tiszteletben tartásához” (második bekezdés), és „elítéli a székhely új helyszínének kiválasztása érdekében követett eljárást, mely *de facto* megfosztotta az Európai Parlamentet előjogaitól [helyesen: hatásköreitől], mivel nem vonták be ténylegesen a folyamatba, most azonban elvárják tőle, hogy rendes jogalkotási eljárás keretében egyszerűen erősítse meg a székhely új helyszíne tekintetében hozott választást” (negyedik bekezdés).

- 156 Ebből a nyilatkozatból azonban nem lehet arra következtetni, hogy a Parlament a 2017. november 20-i határozatot jogilag kötelező erejűnek tekintette volna. Kétségtelen, hogy ennek a határozatnak és az azt megelőző kiválasztási folyamatnak fontos politikai értéke lehetett, különösen a Parlament által említett tényt tekintve, hogy feltétlenül biztosítani kellett az EMA tevékenységének folyamatosságát, és következésképpen az ügynökség új székhelyének mielőbbi kijelölését. Mivel ez így van, e határozatnak a Parlament és a Tanács jogalkotói hatáskörére gyakorolt politikai hatása nem képezheti indokát annak, hogy a Bíróság megsemmisítse a megtámadott rendeletet (lásd analógia útján: 2017. szeptember 6-i Szlovákia és Magyarország kontra Tanács ítélet, C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:631, 145–149. pont; 2018. június 21-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-5/16, EU:C:2018:483, 85. és 86. pont).
- 157 Végül a megtámadott rendelet (1) preambulumbekzdésében a 2017. november 20-i határozatra való hivatkozás nem alkalmas arra, hogy önmagában igazolja, hogy a Parlament nem helyesen mérte fel a hatásköreinek terjedelmét, vagy hogy ezeket a hatásköröket figyelmen kívül hagyták.
- 158 Ebből következően azt a kifogást is el kell utasítani, amely szerint a Parlament a 2017. november 20-i határozatot kötelezőnek tekintette.
- 159 Ilyen körülmények között a C-106/19. sz. ügyben előterjesztett első jogalapot és a C-232/19. sz. ügyben előterjesztett első jogalapot el kell utasítani.

A C-106/19. sz. ügy második jogalapjáról, valamint a C-232/19. sz. ügy második, harmadik és negyedik jogalapjáról

– A felek érvei

- 160 A C-106/19. sz. ügyben előterjesztett második jogalapjában az Olasz Köztársaság arra hivatkozik, hogy – ha a Parlament hatásköreinek megsértésére nem is került sor, és különösen, ha a megtámadott rendeletnek csupán a 2017. november 20-i határozatot „kellett átvennie” – az e határozatot érintő, a C-59/18. sz. Olasz Köztársaság kontra Tanács ügyben tárgyalt jogsértések származékos módon jogellenessé teszik e rendeletet is. Az Olasz Köztársaság az utóbbi ügyben felhozott érvekre hivatkozva azt állítja, hogy a határozat hatáskörrel való visszaélésen alapul.
- 161 A C-232/19. sz. ügyben előterjesztett második, harmadik és negyedik jogalapjával, amelyek átfedésben vannak az Olasz Köztársaságnak a C-106/19. sz. ügyben előterjesztett második jogalapjával, a Comune di Milano szintén előadja, hogy mivel a megtámadott rendelet a 2017. november 20-i határozaton alapul, az ezzel a határozattal és az azt megelőző kiválasztási eljárással kapcsolatos jogsértések e rendelet jogszerűségét is érintik.
- 162 A C-232/19. sz. ügyben előterjesztett második jogalapban a Comune di Milano először is a 2017. június 22-én elfogadott kiválasztási eljárás jogszerűségét támadja, amennyiben az az EMA székhelye végleges kijelölésének eldöntése érdekében sorsolást írt elő. A Comune di Milano szerint az ilyen véletlenszerű kijelölési módszer választása hatáskörrel való visszaélésnek minősül, mivel eltér a kiválasztási eljárás által kitűzött céltól, nevezetesen annak biztosításától, hogy az EMA új székhelye számára a legjobb ajánlatot válasszák ki, az előre meghatározott kritériumok alapján.

- 163 Másodszor, a Comune di Milano azt állítja, hogy a kiválasztási eljárás azért is jogellenes, mert a Bizottság az eljárásban előírt tájékoztatási kötelezettségének nem tett eleget, ami a Holland Királyság ajánlatának a szavazásban részt vevő tagállamok általi jelentős mértékű torzításához vezetett.
- 164 Harmadik jogalapjában a Comune di Milano azt állítja, hogy a 2017. június 22-én elfogadott kiválasztási eljárás sérti a megfelelő ügyintézés és a lojális együttműködés elvét, mivel az eljárás végén sorsolást ír elő, amely olyan kiválasztási módszernek minősül, amely nem méltó az uniós intézményekre jellemző döntéshozatali eljáráshoz. Azt állítja továbbá, hogy ez az eljárás sérti a közigazgatási tevékenység átláthatóságának elvét, mivel a szavazás menetéről nem készült jegyzőkönyv, és általában véve nem volt semmilyen nyilvánosság vagy ellenőrzés az eljárásra vonatkozóan.
- 165 Végül az utolsó, negyedik jogalapjában a Comune di Milano lényegében a Tanács eljárási szabályzatának a jegyzőkönyvek elkészítésére, a határozathozatalra, a jogi aktusok formájára és az indokolási kötelezettségre vonatkozó több rendelkezésének megsértésére hivatkozik. A Comune di Milano továbbá azt állítja, hogy a kiválasztási eljárás és különösen a sorsolási szakasz a jelen ítélet 17. pontjában említett, 2017. október 31-i feljegyzésben foglalt szabályok megsértésével zajlott, különösen a tekintetben, hogy az a szavazás egyes fordulói között harmincperces szünetet írt elő.
- 166 A Tanács arra a következtetésre jut, hogy a felhozott jogalapokat el kell utasítani, különösen arra hivatkozva, hogy az Olasz Köztársaság és a Comune di Milano nem jogosult a 2017. november 20-i határozat jogszerűségének vitatására.
- 167 A Parlament a maga részéről megjegyzi, hogy az Olasz Köztársaság keresete formai szempontból nem felel meg az Európai Unió Bírósága alapokmányának 21. cikkében és az eljárási szabályzat 120. cikkének c) pontjában az érvek előadása tekintetében előírt feltételeknek. Az érdemi rész tekintetében úgy véli, hogy a felhozott jogalapok hatástalanok, mivel a 2017. november 20-i határozat és a megtámadott rendelet között nincs jogi kapcsolat.
- 168 A Bizottság szintén arra a következtetésre jut, hogy a felhozott jogalapokat el kell utasítani, mivel a 2017. november 20-i határozatnak nincs jogilag kötelező ereje.

– A Bíróság álláspontja

- 169 A C-106/19. sz. ügyben előterjesztett második jogalap, valamint a C-232/19. sz. ügyben előterjesztett második, harmadik és negyedik jogalap, amelyekben az Olasz Köztársaság és a Comune di Milano lényegében arra hivatkoznak, hogy a 2017. november 20-i határozattal kapcsolatos jogsértések a megtámadott rendelet jogellenességét eredményezik, azon az előfeltevésen alapulnak, hogy e határozat és az említett rendelet között jogi kapcsolat áll fenn.
- 170 Amint az a jelen ítélet 111–142. pontjában kifejtett megfontolásokból kitűnik, az uniós szervek és hivatalok székhelyének meghatározására nem a tagállamok, hanem az uniós jogalkotó rendelkezik hatáskörrel, amely ezt a hatáskört a Szerződések tárgyban releváns rendelkezései – jelen esetben az EUMSZ 114. cikk és az EUMSZ 168. cikk (4) bekezdése – által előírt eljárásoknak megfelelően gyakorolja, amelyek a rendes jogalkotási eljárás igénybevételét írják elő. Ezenfelül, ahogyan az említett ítélet 147. pontjában megállapításra került, a 2017. november 20-i határozat az uniós jog szerint nem rendelkezik kötelező jogi erővel, így nem képezheti a megtámadott rendelet jogalapját, és ráadásul nincs is jogi kapcsolata azzal.

- 171 Így, még ha – ahogyan a felperesek állítják – a 2017. november 20-i határozat meghozatalára hibás eljárás alapján, szabálytalan módon került volna is sor, ez a körülmény önmagában nem érinti a megtámadott rendelet jogszerűségét.
- 172 Mindezek alapján a C-106/19. sz. ügyben előterjesztett második jogalapot, valamint a C-232/19. sz. ügyben előterjesztett második, harmadik és negyedik jogalapot mint hatástalant el kell utasítani.
- 173 Mivel a jelen keresetek alátámasztására előterjesztett jogalapok egyikének sem adtak helyt, e kereseteket teljes egészében el kell utasítani.

A költségekről

- 174 A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.
- 175 Az eljárási szabályzat 138. cikkének (3) bekezdése alapján részleges pernyertesség esetén mindegyik fél maga viseli saját költségeit.
Azonban, ha az ügy körülményei alapján indokoltnak látszik, a Bíróság határozhat úgy, hogy a fél saját költségein felül viseli a másik fél költségeinek egy részét is.
- 176 A jelen ügyben, amelyben a megtámadott rendelet elfogadásának körülményeit az Unió szervei és hivatalai székhelyének meghatározásával kapcsolatos döntéshozatali hatáskör kérdésében eltérő gyakorlat és értelmezés jellemzi, indokoltnak tűnik annak megállapítása, hogy a fő felek, azaz az Olasz Köztársaság, a Comune di Milano, a Tanács és a Parlament maguk viselik saját költségeiket.
- 177 Az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése értelmében a Holland Királyság és a Bizottság mint beavatkozók maguk viselik saját költségeiket.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

- 1) A Bíróság a kereseteket elutasítja.**
- 2) Az Olasz Köztársaság, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament maga viseli saját költségeit a C-106/19. sz. ügyben.**
- 3) A Comune di Milano, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament maga viseli saját költségeit a C-232/19. sz. ügyben.**
- 4) A Holland Királyság és az Európai Bizottság maga viseli saját költségeit.**

Aláírások