



## Határozatok Tára

**C-743/19. sz. ügy**

**Európai Parlament  
kontra  
az Európai Unió Tanácsa**

**A Bíróság ítélete (nagytanács) 2022. július 14.**

„Megsemmisítés iránti kereset – Intézményi jog – Az Európai Unió szervei és hivatalai – Európai Munkaügyi Hatóság (ELA) – A székhely meghatározására vonatkozó hatáskör – EUMSZ 341. cikk – Hatály – A tagállamok kormányainak képviselői által a Tanács ülésén elfogadott határozat – A Bíróság EUMSZ 263. cikk szerinti hatásköre – A jogi aktus kibocsátója és jogi természete – A kötelező erő hiánya az uniós jogrendben”

1. *Megsemmisítés iránti kereset – Az uniós bíróság hatásköre – A tagállamok kormányainak képviselői által a Tanács ülésén elfogadott, az Európai Munkaügyi Hatóság (ELA) székhelyének kijelöléséről szóló határozat ellen benyújtott kereset – A hatáskör hiánya (EUMSZ 263. cikk; a tagállamok kormányai képviselőinek 2019/1199 határozata)*

(lásd: 37., 38., 83–85, 89–92. pont)

2. *Európai Unió – Az intézmények székhelye – Meghatározás – EUMSZ 341. cikk – Hatály – Az uniós szervek, hivatalok vagy szervezeti egységek székhelyének kijelölése – Kizárás – Az Európai Munkaügyi Hatóság (ELA) székhelyének a tagállamok kormányainak képviselői általi meghatározása – Az uniós jogban kötelező hatásokkal nem rendelkező, politikai jellegű határozat – Az uniós jogalkotó hatásköre (EUSZ 13. cikk, (1) bekezdés; EUMSZ 46., EUMSZ 48. és EUMSZ 341. cikk; 6. jegyzőkönyv; a tagállamok kormányai képviselőinek 1992. december 12-i határozata, 2. cikk)*

(lásd: 45–47., 52., 54., 58–68., 71–74. pont)

### **Összefoglalás**

A Bírósághoz öt olyan keresetet nyújtottak be, amely egyrészt a tagállamok kormányainak képviselői, másrészt a Tanács és az Európai Parlament által elfogadott, két európai ügynökség székhelyének meghatározására vonatkozó különböző jogi aktusok megsemmisítése irányul.

Két keresetet Olaszország, illetve a Comune di Milano (Milánó, Olaszország) nyújtott be egyrészt a Tanács ellen a tagállamok kormányainak képviselői által 2017. november 20-án elfogadott határozat<sup>1</sup> megsemmisítése iránt (C-59/18. és C-182/18. sz. egyesített ügyek), másrészt a Parlament és a Tanács ellen az Európai Gyógyszerügynökség (EMA) *Brexit* utáni új székhelyeként Amszterdam (Hollandia) kijelölésére vonatkozó (EU) 2018/1718 rendelet<sup>2</sup> (C-106/19. és C-232/19. sz. egyesített ügyek) megsemmisítése iránt. Egy további keresetet is benyújtásra került a Parlament által a Tanács ellen a tagállamok kormányai képviselőinek közös megegyezésével 2019. június 13-án hozott, az Európai Munkaügyi Hatóság (ELA) székhelyének Pozsonyban (Szlovákia) történő meghatározásáról szóló határozat<sup>3</sup> megsemmisítése iránt (C-743/19. sz. ügy).

Az EMA székhelyét érintő esetekben az állam-, illetve kormányfők a *Brexit* után megállapodtak az EMA – addig Londonban található – székhelyének áthelyezéséről szóló határozat elfogadására vonatkozó eljárásról. Ezen eljárás végén a Hollandia ajánlata nyert Olaszország (Milánó) ajánlatával szemben. A tagállamok kormányainak képviselői emiatt 2017. november 20-án, a Tanács ülésén úgy döntöttek, hogy Amszterdamot jelölik ki az EMA új székhelyéül. Ezt a kijelölést a megtámadott rendelet a Parlament részvételével lefolytatott rendes jogalkotási eljárást követően jóváhagyta. Olaszország és Milánó önkormányzata azonban azt állította, hogy az EMA új székhelyét meghatározó határozat, amennyiben az egy uniós ügynökség és nem egy uniós intézmény székhelyének meghatározására vonatkozik, az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik, és azt valójában a Tanácsnak kell tulajdonítani. Következésképpen vitatták e határozatnak mint a megtámadott rendelet alapjául szolgáló aktusnak a jogszerűségét, emellett azt állították, hogy a Parlament e rendelet elfogadásakor nem gyakorolta teljeskörűen jogalkotói jogkörét.

Az ELA székhelyére vonatkozó ügyben a tagállamok kormányainak képviselői közös megegyezéssel jóváhagyták az ezen ügynökség székhelyéről szóló határozatra irányuló eljárást és e határozat kritériumait. Ezen eljárás alapján a Tanács egyik ülésén elfogadták a határozatot, amely az ELA székhelyenként Pozsonyt határozza meg. A Parlament azt állította, hogy e határozat tényleges kibocsátója valójában a Tanács, és az az Unió jogilag kötelező erejű jogi aktusaként megsemmisítés iránti kereset keretében megtámadható a Bíróság előtt.

A nagytanács által hozott három ítéletben a Bíróság tovább alakítja az Unió szervei és hivatalai székhelyének meghatározására alkalmazandó jogi keretre vonatkozó ítélkezési gyakorlatát. Megállapítja többek között, hogy az EMA új székhelyét és az ELA székhelyét meghatározó határozatok politikai jellegű jogi aktusok, amelyeket a tagállamok kizárólag e minőségükben, és nem mint a Tanács tagjai fogadtak el, ezért e jogi aktusok nem tartoznak az EUMSZ 263. cikk szerinti jogszerűségi vizsgálat alá. Ezek a határozatokat nem lehet azonos módon kezelni az EUMSZ 341. cikk<sup>4</sup> alapján hozott határozatokkal, amely cikk csak az uniós intézmények székhelyének meghatározására vonatkozik.<sup>5</sup> Ennélfogva ez a rendelkezés nem képezheti az említett határozatok jogalapját.

<sup>1</sup> A Tanács ülésén elfogadott, az Európai Gyógyszerügynökség (EMA) új székhelyeként Amszterdam városát kijelölő határozat (a továbbiakban: az EMA új székhelyét meghatározó határozat).

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> Az Európai Munkaügyi Hatóság székhelyének helyéről a tagállamok kormányainak képviselői által közös megegyezéssel elfogadott, 2019. június 13-i (EU) 2019/1199 határozat (HL 2019. L 189, 68. o.; a továbbiakban: az ELA székhelyét meghatározó határozat).

<sup>4</sup> Az EUMSZ 341. cikke kimondja, hogy „[a]z Unió intézményeinek székhelyét a tagállamok kormányai közös megegyezéssel határozzák meg”.

<sup>5</sup> Az EUSZ 13. cikk (1) bekezdésében említettek szerint.

## *A Bíróság álláspontja*

– Az uniós szerv vagy hivatal székhelyének meghatározásáról szóló rendelet ellen valamely regionális vagy helyi szervezet által benyújtott kereset elfogadhatóságáról (C-106/19. és C-232/19. sz. egyesített ügyek)

A Bíróság mindenekelőtt emlékeztet arra, hogy egy regionális szervezet keresetét nem lehet az EUMSZ 263. cikk értelmében vett tagállami keresettel azonos módon kezelni, és hogy ebből következően az ilyen szervezetnek mind az eljáráshoz fűződő érdekét, mind a keresetösségi jogát igazolnia kell. Miután a Bíróság megállapította, hogy a Comune di Milano igazolta az eljáráshoz fűződő érdekét – mivel a megtámadott rendelet esetleges megsemmisítése esetén újra kellene indítani az EMA székhelyének meghatározására irányuló jogalkotási eljárást, amely székhelyre Comune di Milano is pályázott –, kimondta, hogy e szervezetet a rendelet közvetlenül és személyében érinti, következésképpen jogosult annak megsemmisítését kérni. E tekintetben a Bíróság egyrészt megállapítja, hogy ez a szabályozási aktus semmilyen mérlegelési lehetőséget nem hagy a címzetteknek, másrészt pedig, hogy a Comune di Milano ténylegesen részt vett az EMA székhelyének kiválasztására irányuló eljárásban, ami olyan helyzetbe hozta, amely a jogi aktus címzettjéhez hasonló módon egyénítette őt.

– Az Unió valamely szerve vagy hivatala székhelyének meghatározásával kapcsolatos tagállami határozatok elbírálására vonatkozó bíróság hatásköréről (C-59/18. és C-182/18. sz. egyesített ügyek, és C-743/19. sz. ügy)

A Bíróság mindenekelőtt emlékeztet arra, hogy a megsemmisítés iránti kereset keretében az uniós bíróság kizárólag az Unió intézményeinek, szerveinek, hivatalainak és ügynökségeinek tulajdonítható jogi aktusok jogszerűségének vizsgálatára rendelkezik hatáskörrel. A tagállamok kormányainak e minőségükben eljáró, és így a tagállamok hatáskörét együttesen gyakorló képviselői által elfogadott jogi aktusok ezért nem képezik az uniós bíróságok jogszerűségi vizsgálatának tárgyát, kivéve ha a kérdéses jogi aktus, tekintettel annak tartalmára és elfogadásának körülményeire, valójában a Tanács határozatának minősül. A Bíróság ebből következően megállapítja, hogy az EMA új székhelyét és az ELA székhelyét meghatározó határozatokat csak az Unió szervei és hivatalai székhelyének meghatározására alkalmazandó jogi keret fényében lehet értelmezni.

E tekintetben a Bíróság szó szerinti, kontextuális és teleologikus elemzés útján megvizsgálja, hogy az EUMSZ 341. cikkre érvényesen lehet-e hivatkozni e határozatok alapjaként.<sup>6</sup>

A Bíróság először is hangsúlyozza, hogy az EUMSZ 341. cikk szövege formailag kizárólag az „uniós intézményekre” vonatkozik.

Másodszor, e rendelkezés kontextusát illetően kimondja többek között, hogy a szerződésen kívüli felelősséggel kapcsolatban<sup>7</sup> e kifejezésnek az általa adott tág értelmezésére nem lehet eredményesen hivatkozni e rendelkezés hatályának analógia útján történő meghatározásához. A Bíróság megállapítja továbbá, hogy a Tanács által hivatkozott múltbeli intézményi gyakorlat, amely szerint az Unió szerveinek és hivatalainak székhelyét kizárólag a tagállamok kormányainak képviselői által hozott politikai döntés alapján határozták meg, távolról sem általános, nem élvez intézményi elismerést, és mindenesetre nem teremthet az intézményekre kötelező precedenst.

<sup>6</sup> Az ügy érdemét illetően a Bíróság a C-106/19. és C-232/19. sz. egyesített ügyekben hasonlóan érvel.

<sup>7</sup> Az EUMSZ 340. cikk második bekezdése alapján.

Harmadszor, ami az EUMSZ 341. cikk célját illeti, a Bíróság mindenekelőtt kifejti, hogy az kizárólag az uniós intézmények székhelyének meghatározására vonatkozó tagállami döntéshozatali hatáskörök megőrzésére irányul. Ezt követően megállapítja, hogy az uniós szervek és hivatalok létrehozása a szerv vagy hivatal működési területe szerinti uniós politika végrehajtására vonatkozó anyagi jogi rendelkezések alapján elfogadott másodlagos jogi aktus eredménye. A székhelyükről szóló határozat azonban elválaszthatatlan a létrehozásukra vonatkozó határozattól. Következésképpen az uniós jogalkotó főszabály szerint kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az Unió valamely szerve vagy hivatala székhelyének meghatározására, mint ahogyan kizárólagos hatáskörrel rendelkezik e szerv vagy hivatal hatáskörének és szervezetének meghatározására is. Végül a Bíróság hangsúlyozza, hogy az a tény, hogy valamely uniós szerv vagy hivatal székhelyének meghatározására vonatkozó határozat jelentős politikai dimenzióval bírhat, nem akadályozza annak, hogy ezt a határozatot az uniós jogalkotó a Szerződéseknek a tárgyban releváns rendelkezései által előírt eljárásoknak megfelelően hozza meg.

A fentiekre tekintettel a Bíróság arra a következtetésre jut, hogy az EUMSZ 341. cikk nem értelmezhető úgy, hogy az szabályozná az EMA-hoz vagy az ELA-hoz hasonló uniós szerv vagy hivatal székhelyének kijelölését, és hogy ezen ügynökségek székhelyének meghatározására nem a tagállamok, hanem az uniós jogalkotó rendelkezik hatáskörrel, a rendes jogalkotási eljárásnak megfelelően.

A Bíróság ezt követően megvizsgálja, hogy az EUMSZ 263. cikk alapján van-e hatásköre dönteni az EMA új székhelyét és az ELA székhelyét meghatározó határozatok érvényességéről. E tekintetben emlékeztet arra, hogy a tagállamok kormányainak képviselői által elfogadott jogi aktusok ellen benyújtott keresetek elbírálásával kapcsolatos uniós bírósági hatáskör kizárására vonatkozó releváns kritérium kizárólag a kibocsátójukra vonatkozik, e jogi aktusok kötelező erejű joghatásaitól függetlenül. A megtámadható jogi aktus EUMSZ 263. cikk szerinti fogalmának kiterjesztése a tagállamok által – akár közös megegyezéssel – elfogadott jogi aktusokra, az uniós bíróság által a tagállami jogi aktusokkal kapcsolatban gyakorolt közvetlen felülvizsgálat elismeréséhez, és így a Szerződésekből eredő kötelezettségeik megsértése esetére kifejezetten előírt jogorvoslati lehetőségek megkerüléséhez vezetne.

Végül a Bíróság kifejti, hogy mind a jogbiztonság, mind a hatékony bírói jogvédelem érdekében az uniós jogalkotó feladata, hogy olyan uniós jogi aktust fogadjon el, amely jóváhagyja a tagállamok által elfogadott politikai döntést, vagy éppen ellenkezőleg, eltér attól. Mivel az említett jogi aktus szükségszerűen megelőzi az érintett ügynökség székhelyének kijelölésére irányuló bármely konkrét intézkedést, az uniós jog alapján az uniós jogalkotónak csak az ilyen jogi aktusa képes kötelező joghatásokat kiváltani.

A Bíróság megállapítja, hogy a tagállamok kormányai képviselőinek az EMA új székhelyét és az ELA székhelyét meghatározó határozatai (C-59/18. és C-182/18. sz. egyesített ügyek, és C-743/19. sz. ügy) nem a Tanács jogi aktusai, hanem a tagállamok által közösen hozott, kötelező joghatással nem rendelkező politikai jellegű aktusok, így e határozatok nem képezhetik az EUMSZ 263. cikk szerinti megsemmisítés iránti kereset tárgyát. Következésképpen a Bíróság elutasítja az említett kereseteket, mivel azok olyan jogi aktusok ellen irányulnak, amelyek jogszerűségének vizsgálatára nem rendelkezik hatáskörrel.

– Az uniós szerv vagy hivatal székhelyének meghatározásáról szóló jogalkotási aktus érvényességéről (C-106/19. és C-232/19. sz. egyesített ügyek)

A megtámadott rendeletet illetően, amellyel a Tanács és a Parlament rendes jogalkotási eljárás keretében jóváhagyta a tagállamok kormányai képviselőinek az EMA új székhelyét meghatározó határozatát, a Bíróság emlékeztet arra, hogy az EU-Szerződésben<sup>8</sup> foglalt hatáskörmegosztás és intézményi egyensúly elve alapján kizárólag ezen intézmények feladata annak tartalmának meghatározása. E tekintetben hangsúlyozza, hogy e határozatnak nem lehet olyan kötelező erőt tulajdonítani, amely korlátozhatná az uniós jogalkotó mérlegelési jogkörét. Az említett határozat tehát olyan politikai együttműködési aktus, amely egyáltalán nem sérti az uniós intézményekre a rendes jogalkotási eljárás keretében ruházott hatásköröket. Az, hogy a Parlament nem vett részt az e határozathoz vezető folyamatban, semmiképpen nem jelenti tehát ezen intézmény társjogalkotói jogkörének megsértését vagy megkerülését, és az említett határozatnak a Parlament és a Tanács jogalkotói hatáskörére gyakorolt politikai kihatása nem képezheti a megtámadott rendelet Bíróság általi megsemmisítésének alapját. Mivel a 2017. november 20-i határozatnak az uniós jog alapján nincs kötelező joghatása, a Bíróság arra a következtetésre jut, hogy ez a határozat nem képezheti a megtámadott rendelet jogalapját, így az utóbbi jogszerűségét nem befolyásolhatják az említett határozat elfogadását esetlegesen érintő szabálytalanságok.

<sup>8</sup> Az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése.