



Határozatok Tára

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”

A C-743/19. sz. ügyben,

az EUMSZ 263. cikk alapján megsemmisítés iránt 2019. október 9-én

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

felperesnek

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

alperes ellen,

támogatják:

a **Belga Királyság** (képviselik: J.-C. Halleux, M. Jacobs, C. Pochet és L. Van den Broeck, meghatalmazotti minőségben),

a **Cseh Köztársaság** (képviselik: L. Březinová, D. Czechová, K. Najmanová, M. Smolek és J. Vlácil, meghatalmazotti minőségben),

a **Dán Királyság** (képviselik: M. Jespersen, V. Pasternak Jørgensen, J. Nymann-Lindegren és M. Søndahl Wolff, meghatalmazotti minőségben),

Írország (képviselik: M. Browne, G. Hodge, A. Joyce és J. Quaney, meghatalmazotti minőségben, segítőjük: D. Fennelly BL),

a **Görög Köztársaság** (képviselik: K. Boskovits és E.-M. Mamouna, meghatalmazotti minőségben),

a **Spanyol Királyság** (képviselik: S. Centeno Huerta és A. Gavela Llopis, meghatalmazotti minőségben),

* Az eljárás nyelve: olasz.

a **Francia Köztársaság** (képviselik: A. Daly, A.-L. Desjonquères, E. Leclerc és T. Stehelin, meghatalmazotti minőségben),

a **Luxemburgi Nagyhercegség** (képviselik: A. Germeaux, C. Schiltz és T. Uri, meghatalmazotti minőségben),

Magyarország (képviselik: Fehér M. Z. és Szíjjártó K., meghatalmazotti minőségben),

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

a **Lengyel Köztársaság** (képviseli: B. Majczyna, meghatalmazotti minőségben),

a **Szlovák Köztársaság** (képviselik: E. V. Drugda és B. Ricziová, meghatalmazotti minőségben),

a **Finn Köztársaság** (képviseli: M. Pere, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó felek,

benyújtott keresete tárgyában,

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 Keresetében 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: megtámadott határozat) megsemmisítését kéri.

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 megegyezéssel elfogadták az európai közösségek intézményei, egyes szervei és szervezeti egységei székhelyének meghatározásáról szóló határozatot (HL 1992. C 341., 1. o.; a továbbiakban: edinburghi határozat).

3 Az edinburghi határozat 1. cikke meghatározta az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa, az Európai Bizottság, az Európai Unió Bírósága, a 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 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 szerint „[a]z Unió intézményeinek székhelyét a tagállamok kormányai közös megegyezéssel határozzák meg”.

6 Az EU-, EUM- és 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,

A következőképpen határoztak [...]:

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

Az (EU) 2019/1149 rendelet

- 7 2018. március 13-án a Bizottság elfogadta az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatot (COM(2018) 131 final). E javaslat 4. cikkének szövege mindössze a következő volt: „A Hatóság székhelye [x]”.
- 8 A 2019. január és február folyamán lefolytatott intézményközi tárgyalásokat követően a Parlament és a Tanács képviselői megállapították, hogy nem rendelkeznek az Európai Munkaügyi Hatóság (ELA) székhelyének meghatározásához szükséges adatokkal, és megállapodtak abban, hogy e választást egy későbbi időpontra halasztják. Ezért úgy döntöttek, hogy egyrészt elhagyják a rendeletre vonatkozó javaslatnak az előző pontban említett 4. cikkét, másrészt pedig, hogy ezt az álláspontot egy közös nyilatkozatban indokolják, amelyhez a Bizottság is csatlakozik, és amelyet a rendelet elfogadása után csatolnak a rendelethez.
- 9 2019. június 20-án elfogadták az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozásáról, a 883/2004/EK, a 492/2011/EU és az (EU) 2016/589 rendelet módosításáról, valamint az (EU) 2016/344 határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, (EU) 2019/1149 európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL 2019. L 186., 21. o.). Az említett rendelet, amelyet az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* 2019. július 11-én tettek közzé, egyetlen rendelkezést sem tartalmazott az ELA székhelyének meghatározására vonatkozóan.
- 10 Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 2019/1149 rendelettel egyidejűleg elfogadott és az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* 2019. július 12-én közzétett közös nyilatkozata (HL 2019. L 188., 131. o.) értelmében:

„Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság megjegyzi, hogy az [ELA] székhelyének kiválasztására irányuló eljárás az alapító rendelet elfogadásakor nem zárult le.

A három intézmény – emlékeztetve az őszinte és átlátható együttműködés iránti elkötelezettségre és a Szerződésekre – elismeri az információcsere értékét az [ELA] székhelyének kiválasztására irányuló folyamat kezdeti szakaszától fogva.

Az ilyen korai információcsere megkönnyítené a három intézmény számára a Szerződésekben foglalt jogaik gyakorlását a vonatkozó eljárások során.

Az Európai Parlament és a Tanács tudomásul veszi a Bizottság azon szándékát, hogy megtesz minden megfelelő lépést annak érdekében, hogy az alapító rendelet tartalmazzon az [ELA] székhelyére irányuló rendelkezést, és gondoskodik arról, hogy az [ELA] az említett rendelettel összhangban autonóm módon működjön.”

A megtámadott határozat

- 11 2019. március 13-án az Állandó Képviselők Bizottsága (Coreper) ülésén a tagállamok kormányainak képviselői közös megegyezéssel jóváhagyták az ELA székhelyéről szóló döntésre irányuló eljárást és e döntés kritériumait.

- 12 A kiválasztási szabályok szerint az ELA székhelyét megállapító határozat az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság decentralizált ügynökségekről szóló, 2012. július 19-i közös nyilatkozatának (a továbbiakban: 2012. évi közös nyilatkozat) mellékletében szereplőkhöz hasonló kritériumokon alapul. E kritériumok egyrészt a földrajzi egyensúlyra vonatkoztak, másrészt arra az időpontra, amikor az érintett ügynökség a létrehozásáról szóló jogi aktus hatálybalépését követően létrehozható az adott helyszínen, harmadrészt a helyszín megközelíthetőségére, negyedrészt arra, hogy a személyzet gyermekei számára megfelelő oktatási intézmények álljanak rendelkezésre, ötödrészt pedig arra, hogy a gyermekek és a házastársak számára megfelelő hozzáférést biztosítsanak a munkaerőpiachoz, a szociális biztonsághoz és az egészségügyi ellátáshoz.
- 13 A kiválasztási eljárás szabályai azt is előírták, hogy az ilyen szervezet elhelyezésére vonatkozó ajánlatokat a Tanács főtitkárának, másolatban pedig a Bizottság főtitkárának kell benyújtani, és hogy azok a Tanács honlapján jelennek meg; a Bizottság általános értékelést készít azt ajánlatokról, és bemutatja, hogy az egyes ajánlatok mennyiben teljesítik az elfogadott kritériumokat; a Tanács Főtitkársága ezt követően továbbítja ezt az értékelést a tagállamoknak, és nyilvánosan elérhetővé teszi azt, és a tagállamok képviselői ezt követően politikai megbeszélést tartanak a Coreper ülésén. Ugyanezek a szabályok rögzítették, hogy a szavazási eljárásra később a Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztóügyi Tanács (EPSCO) luxembourgi ülésén kerül sor; a szavazási eljárás egymást követő szavazási fordulókból áll, amelyeknek nem része a sorsolás, és az addig folytatódik, amíg egy ajánlat meg nem szerzi a szavazatok többségét, és hogy a szavazási eljárás eredményét tükröző végső döntést a tagállamok képviselői ugyanazon az ülésen közös megegyezéssel erősítik meg.
- 14 2019. június 5-én a benyújtott négy ajánlat – Szófia (Bulgária), Nicosia (Ciprus), Riga (Lettország) és Pozsony (Szlovákia) – Bizottság általi értékelése alapján a tagállamok képviselői eszmecsere folytattak ezen ajánlatokról a Coreper ülésén.
- 15 2019. június 13-án a Tanács ülésén és az ELA befogadására ajánlatot tevő négy tagállam közötti döntést követően a tagállamok kormányainak képviselői elfogadták a megtámadott határozatot, amelyet az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* 2019. július 15-én tettek közzé.
- 16 E határozat 1. cikke a következőképpen szól:
„Az [ELA] székhelye Pozsony.”

A felek kérelmei

- 17 A Parlament azt kéri, hogy a Bíróság:
- semmisítse meg a megtámadott határozatot; és
 - a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.
- 18 A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:
- a keresetet mint elfogadhatatlant vagy mint megalapozatlant utasítsa el;
 - a Parlamentet kötelezze a költségek viselésére, és

- amennyiben a Bíróság a keresetnek helyt ad, tartsa fenn a megtámadott határozat joghatásait az ELA új székhelyének meghatározásához szükséges időtartamra.

A Bíróság előtti eljárás

- 19 A Bíróság elnöke 2020. január 7-i végzésével megengedte a Szlovák Köztársaság beavatkozását a Tanács kérelmeinek támogatása végett.
- 20 A Bíróság elnöke 2020. február 3-i határozatával megengedte a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság és a Holland Királyság beavatkozását a Tanács kérelmeinek támogatása végett.
- 21 A Bíróság elnöke 2020. február 4-i határozatával megengedte a Belga Királyság, a Cseh Köztársaság, a Dán Királyság, Írország, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, Magyarország, a Lengyel Köztársaság és a Finn Köztársaság beavatkozását a Tanács kérelmeinek támogatása végett.
- 22 2020. november 20-án az Európai Parlament az Európai Unió Bírósága alapokmánya 16. cikkének harmadik bekezdése alapján kérte, hogy a Bíróság nagytanácsa járjon el a jelen ügyben.

A Bíróság hatásköréről

A felek érvei

- 23 A Tanács álláspontja szerint, amelyet a beavatkozó tagállamok valamennyi kormánya támogat, a Parlament keresete nyilvánvalóan elfogadhatatlan.
- 24 Először is a Tanács szerint a megtámadott határozat nem a Tanácsnak, hanem a tagállamoknak tulajdonítható. Márpedig, amint azt az ítélkezési gyakorlat is megerősíti, ez utóbbiak nem rendelkeznek passzív perbeli legitimációval. Továbbá ezt a határozatot az EUMSZ 341. cikk alapján hozták, amely nemcsak az EUSZ 13. cikkben felsorolt uniós intézmények székhelyének meghatározására alkalmazandó, hanem az Unió szervei és hivatalai székhelyének meghatározására is, így az említett határozat nem tartozik a Bíróság EUMSZ 263. cikk szerinti vizsgálata alá. Végül a Tanács megjegyzi, hogy ugyanezen határozatnak a tagállamok általi elfogadása egyáltalán nem akadályozza a hatékony bírósági felülvizsgálatot. Mindenesetre az ilyen vizsgálat biztosításának szükségessége szerinte nem eredményezheti a Szerződésekben előírtaktól eltérő jogorvoslatok létrehozását.
- 25 A Parlament úgy véli, hogy a megtámadott határozatnak az EUMSZ 263. cikk értelmében vett megtámadható jellege, és ebből következően a kereset elfogadhatósága nyilvánvaló.
- 26 A Parlament szerint ez a határozat egyértelműen az Unió kötelező erejű jogi aktusának minősül. Mindenekelőtt utalni kell a „határozat” formális megnevezésére, amely az EUMSZ 288. cikk negyedik bekezdése értelmében teljes egészében kötelező jogi aktust jelent. Továbbá az említett határozat az EUMSZ 341. cikk, azaz a Szerződések kötelező erejű jogi aktusok elfogadásáról szóló rendelkezése alapján elfogadott jogi aktus, amelynek célja az uniós ügynökségek székhelyének meghatározása. Végül ugyanezen határozatot közzétették az *Európai Unió Hivatalos Lapjának* L sorozatában, amely a normatív aktusok számára van fenntartva.

- 27 A megtámadott határozat tényleges kibocsátójával kapcsolatban a Parlament úgy véli, hogy a határozat címében szereplő, „a tagállamok kormányai képviselői[nek] közös megegyezésére” való hivatkozás ellenére a Tanács a kibocsátó.
- 28 Ezen álláspontjának alátámasztására a Parlament először is arra hivatkozik, hogy a kiválasztási eljárásra vonatkozó dokumentumokon és a megtámadott határozat alapjául szolgáló tervezeten az „Európai Unió Tanácsa” fejléce szerepel, ami arra utal, hogy annak szerzőségét ez utóbbi vállalta. Másodszor, a határozat elfogadásához vezető folyamat a Tanács igazgatási struktúráira és előkészítő szerveire, különösen az EUMSZ 240. cikk (1) bekezdésében említett Coreperre támaszkodott. Harmadszor, ebben a döntéshozatali folyamatban egy román miniszter részvétele azt bizonyítja, hogy az EUSZ 16. cikk (9) bekezdésében említett tanácsi elnökség a jelen ügyben elnöki minőségében járt el. Negyedszer, mivel az EUMSZ 297. cikk (2) bekezdésének első albekezdése előírja, hogy bizonyos nem jogalkotási aktusokat az azokat elfogadó intézmény elnökének kell aláírnia, az a tény, hogy a román miniszter aláírta a megtámadott határozatot, azt bizonyítja, hogy a román miniszter a Tanács hivatalban lévő elnökeként járt el.
- 29 E tekintetben a Parlament emlékeztet arra, hogy az ítélkezési gyakorlat értelmében valamely jogi aktus tagállami határozatnak minősítése, nem elegendő ahhoz, hogy kikerüljön a Bíróság általi jogszerűségi vizsgálat alól. Ehhez még ugyanis bizonyítani kell, hogy a kérdéses aktus tartalmára és elfogadásának összes körülményére tekintettel nem minősül-e valójában a Tanács határozatának (1993. június 30-i Parlament kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-181/91 és C-248/91, EU:C:1993:271, 14. pont). Márpedig ezt nem lehet megállapítani a jogi aktus tartalmának és joghatásainak vizsgálata nélkül. Ez annál is inkább így van, mivel a jelen ügyben a megtámadott határozat sérti az EUMSZ 46. és EUMSZ 48. cikk által az uniós jogalkotóra ruházott hatáskört.
- 30 Másodlagosan, a jelen kereset még annak megállapítása esetén is elfogadható lenne, hogy a megtámadott határozat a tagállamoktól és nem a Tanácstól származik. Ugyanis továbbra is olyan uniós jogi aktusról van szó, amely harmadik személyekkel szemben joghatások kiváltására irányul az Unió hatáskörébe tartozó két területen, nevezetesen a munkavállalók szabad mozgásával és a tagállamok szociális biztonsági rendszereinek koordinációjával kapcsolatban. Ennélfogva nyilvánvaló, hogy az ELA székhelyének a megtámadott határozat általi meghatározása közvetlenül érinti az uniós jogalkotó által e hatóság létrehozásával már szabályozott területet, és hozzájárul a harmadik személyekkel szemben érvényesíthető jogi helyzet megteremtéséhez.
- 31 A Parlament hangsúlyozza, hogy a megtámadott határozatnak az EUMSZ 263. cikk szerinti megtámadhatóságának megkérdőjelezése azt jelentené, hogy a Szerződések valamely rendelkezése alapján elfogadott, jogilag kötelező erejű uniós jogi aktust kivennék a bírósági vizsgálat alól. Nem létezik ugyanis más jogorvoslati lehetőség, amely lehetővé tenné annak vizsgálatát, hogy a tagállamok által az EUMSZ 341. cikk alapján igényelt hatáskör valóban fennáll-e az uniós szervek, köztük az ELA székhelyének meghatározására, vagy pedig, ahogyan azt a Parlament állítja, a tagállamok az EUMSZ 341. cikk alkalmazásával megsértették-e az EUMSZ 46. és EUMSZ 48. cikk által az uniós jogalkotóra ruházott hatáskört.
- 32 A Parlament úgy véli, hogy bár a tagállamok jogi aktusai nem szerepelnek az EUMSZ 263. cikk első bekezdésében felsorolt jogi aktusok között, a Bíróságnak meg kell állapítania, hogy hatáskörrel rendelkezik a Szerződések által az intézményekre ruházott hatáskörök EUSZ 13. cikk (2) bekezdése szerinti gyakorlásának tiszteletben tartásának vizsgálatára. A megtámadott határozatnak a Bíróság általi vizsgálat alóli kivétele azzal az indokkal, hogy az tagállami aktusnak

minősül, megfosztja a Bíróságot annak lehetőségétől, hogy megvizsgálja, hogy az uniós jogalkotó hatáskörét tiszteletben tartották-e, és adott esetben megszüntesse az említett hatáskör megsértését e határozat megsemmisítése útján.

- 33 Az ilyen megoldás ezenkívül ellentétes lenne a jogállamiság elveivel, amelyek szerint sem a tagállamok, sem az uniós intézmények nem mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktusaik megfelelnek-e a Szerződéseknek (1986. április 23-i Les Verts kontra Parlament ítélet, 294/83, EU:C:1986:166, 23. pont). E tekintetben a Parlament úgy véli, hogy ezek az elvek képezik azon általános hatáskör alapját, amelyet az EUSZ 19. cikk ruház a Bíróságra annak érdekében, hogy a Szerződések értelmezése és alkalmazása során biztosítsa a jog tiszteletben tartását (2014. június 24-i Parlament kontra Tanács ítélet, C-658/11, EU:C:2014:2025, 70. pont).
- 34 Válaszában a Parlament megjegyzi, hogy a Tanács által hivatkozott ítélkezési gyakorlat a tagállamok által a Szerződésekben meghatározott kereteken kívül elfogadott jogi aktusokra vonatkozik. Márpedig a Parlament szerint a megtámadott határozat uniós jogi aktus, amelyet a Szerződések által biztosított, vagyis az EUMSZ 341. cikkből eredő hatáskör alapján fogadtak el. A jelen keresettel felvetett fő jogi kérdés ugyanis éppen arra a kérdésre vonatkozik, hogy ez a hatáskör gyakorolható-e az ELA székhelyének meghatározására.

A Bíróság álláspontja

- 35 Az Európai Unió jogi unió, amelynek az EUM-Szerződés átfogó jogorvoslati és eljárási rendszert ír elő, azzal a céllal, hogy a Bíróságra bízsa az intézmények jogi aktusai jogszerűségének felülvizsgálatát (lásd ebben az értelemben: 1986. április 23-i Les Verts kontra Parlament ítélet, 294/83, EU:C:1986:166, 23. pont; 2008. szeptember 3-i Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461, 281. pont; 2021. június 3-i Magyarország kontra Parlament ítélet, C-650/18, EU:C:2021:426, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 36 Az EUMSZ 263. cikk szerinti megsemmisítés iránti kereset előterjesztésének lehetősége rendelkezésre áll az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok által hozott valamennyi, joghatás kiváltására irányuló rendelkezés ellen, azok természetétől és formájától függetlenül (lásd ebben az értelemben: 1971. március 31-i Bizottság kontra Tanács ítélet, 22/70, EU:C:1971:32, 42. pont; 2021. június 3-i Magyarország kontra Parlament ítélet, C-650/18, EU:C:2021:426, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 37 Ennek megfelelően az EUMSZ 263. cikk szerinti megsemmisítés iránti kereset keretében az uniós bíróság kizárólag az Unió intézményeinek, szerveinek, hivatalainak és ügynökségeinek tulajdonítható jogi aktusok jogszerűségének vizsgálatára rendelkezik hatáskörrel. Mindebből különösen az következik, hogy a tagállamok kormányainak nem a Tanács vagy az Európai Tanács tagjaiként, hanem kormányaik képviselőiként eljáró, és így a tagállamok hatáskörét együttesen gyakorló képviselői által elfogadott jogi aktusok nem tartoznak az uniós bíróság által gyakorolt jogszerűségi vizsgálat alá (lásd ebben az értelemben: 1993. június 30-i Parlament kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-181/91 és C-248/91, EU:C:1993:271, 12. pont; 2021. június 16-i Sharpston kontra Tanács és a tagállamok kormányainak képviselői végzés, C-685/20 P, EU:C:2021:485, 46. pont).
- 38 Mindazonáltal ahhoz, hogy ez a jogi aktus kikerüljön az EUMSZ 263. cikk szerinti jogszerűségi vizsgálat alól, nem elegendő, hogy a kereset tárgyát képező határozatot formálisan tagállami határozatnak minősítik. Ehhez még annak megállapítása is szükséges, hogy az említett jogi aktus

tartalmára és elfogadásának összes körülményére tekintettel nem minősül-e valójában a Tanács határozatának (lásd ebben az értelemben: 1993. június 30-i Parlament kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-181/91 és C-248/91, EU:C:1993:271, 14. pont).

- 39 A jelen ügyben a megtámadott határozatot az Unió szervei és hivatalai székhelyének meghatározására alkalmazandó jogi háttér alapján kell vizsgálni. Márpedig e tekintetben a felek nem értenek egyet abban, hogy az EUMSZ 341. cikkre – amelynek értelmében az „intézmények” székhelyét „a tagállamok kormányai közös megegyezéssel” határozzák meg – érvényesen lehet-e hivatkozni az e szervek és hivatalok székhelyének meghatározására vonatkozó határozatok alapjaként.
- 40 Egyrészt ugyanis a Tanács és a kereseti kérelmeinek támogatása végett beavatkozó tagállamok úgy érvelnek, hogy ezt a cikket tágan kell értelmezni, úgy, hogy az kiterjedjen az ilyen szervekre és hivatalokra is, így az ilyen szerv vagy hivatal székhelyének meghatározására kizárólag a tagállamok kormányainak közös megegyezéssel eljáró képviselői rendelkeznek hatáskörrel. Ebből következik, hogy a megtámadott határozat – mint a tagállamoktól, nem pedig a Tanácstól származó jogi aktus – nem tartozik a Bíróság EUMSZ 263. cikk szerinti jogszerűségi vizsgálata alá.
- 41 Másrészt a Parlament úgy véli, hogy az uniós ügynökség székhelyének meghatározására vonatkozó határozat nem az EUMSZ 341. cikkének hatálya alá, hanem az uniós jogalkotó hatáskörébe tartozik. Ebből azt a következtetést vonja le, hogy a megtámadott határozat szükségszerűen a Tanácsnak tulajdonítható, következésképpen nem kerülhet ki a Bíróság által gyakorolt jogszerűségi vizsgálat alól. Mindenesetre, még abban az esetben is, ha úgy kellene tekinteni, hogy e határozat a tagállamoknak tulajdonítható, a jelen keresetet elfogadhatónak kell nyilvánítani annyiban, amennyiben az e határozat „tényleges kibocsátójával” szemben irányul.
- 42 Először tehát azt kell meghatározni, hogy az Unió valamely szerve vagy hivatala székhelyének kijelölésére vonatkozó határozatot az EUMSZ 341. cikkben foglalt szabály értelmében a tagállamoknak kell meghozniuk, vagy azt a szóban forgó szerv vagy hivatal működési területére alkalmazandó anyagi jogalap alapján az uniós jogalkotónak kell meghoznia.

Az Unió szervei és hivatalai székhelyének meghatározására vonatkozó hatáskorról

- 43 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).
- 44 Így ezen értelmezési módszerek alapján meg kell vizsgálni, hogy az EUMSZ 341. cikk alkalmazandó-e az Unió szervei és hivatalai székhelyének meghatározására vonatkozó határozatokra.
- 45 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.

- 46 Másodszor, ami azt az összefüggést illeti, amelybe az EUMSZ 341. cikk illeszkedik, mindenekelőtt hangsúlyozni kell – amint arra a főtanácsnok az 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 utal az Unió intézményeire, szerveire és hivatalaira. Ez különösen így van a Bíróság hatáskörét illetően az EUMSZ 263., EUMSZ 265. és EUMSZ 267. cikk esetében.
- 47 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.
- 48 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 46. 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. cikkének (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, hivatalait és ügynökségeit 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.
- 49 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”.
- 50 Ugyanis, noha a Bíróság kimondta, hogy az „intézmény” ez utóbbi 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 rendelkezései 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).

- 51 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. cikkének (1) bekezdésében felsorolt intézményektől eltérő uniós szerv vagy hivatal útján jár el (lásd analógia útján: 1992. december 2-i SGEEM és Etroy kontra EBB, 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.
- 52 Következésképpen az „intézmények” fogalmának az EUMSZ 340. cikk második bekezdése alapján adott értelmezésre – 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.
- 53 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 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.
- 54 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.
- 55 Amint arra a főtanácsnok 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.
- 56 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.

- 57 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.
- 58 Egyrészt azonban az utóbbi jegyzőkönyv egyetlen cikke az edinburghi határozat 1. cikkében foglaltakhoz hasonlóan csak a tagállamok által létrehozott uniós intézmények, szervek, hivatalok vagy ügynökségek székhelyét határozza meg. Másrészt, bár a Bíróság 1997. október 1-jei 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 C-73/17. sz. Franciaország kontra Parlament [A költségvetési jogkör gyakorlása] ítélet, EU:C:2018:787, 33. pont), az említett határozat 2. cikke nem vezethet az EUMSZ 341. cikk olyan értelmezéséhez, amely ellentétes annak egyértelmű szövegével.
- 59 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.
- 60 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.
- 61 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.
- 62 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).
- 63 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 a főtanácsnok 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.

- 64 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 ELA, 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.
- 65 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.
- 66 Valamely uniós szerv vagy hivatal, köztük az uniós ügynökség, székhelyéről szóló határozat tehát – a Tanács állításával ellentétben – a létrehozására vonatkozó határozattól elválaszthatatlan.
- 67 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.
- 68 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).
- 69 Egyébiránt az ilyen határozatnak elsősorban az érintett uniós szervre vagy hivatalra ruházott feladatok teljesítésének biztosítását kell lehetővé tennie egy adott politika célkitűzéseinek megvalósítása érdekében.
- 70 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 döntenie, nem pedig a tagállamok kormányai képviselőinek közös megegyezésével hozott határozattal, ami e meghatározást a jogalkotási vita kompromisszumos elemévé teszi.
- 71 Amint ugyanis arra a jelen ítélet 68. 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 ELA, székhelyének kijelölésére vonatkozó döntés demokratikus támogatását.

- 72 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.
- 73 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.
- 74 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 46. és az EUMSZ 48. cikk – által előírt eljárásoknak megfelelően kell eljárnia, amelyek a rendes jogalkotási eljárás igénybevételét írják elő.
- 75 E következtetésre tekintettel egy második szakaszban kell döntenie a Bíróságnak a jelen kereset elbírálására való hatásköréről.

A megtámadott határozat kibocsátójáról és a Bíróságnak az EUMSZ 263. cikke alapján alapuló hatásköréről

– A megtámadott határozat kibocsátójáról

- 76 Először is meg kell vizsgálni, hogy a megtámadott határozat, amelyet a tagállamok kormányai képviselőinek konferenciája a Tanács ülésén hozott, a tagállamoknak tulajdonítható-e.
- 77 Ami a megtámadott határozat tartalmát illeti, e határozat szövegéből következik, hogy az 27 tagállam állam-, illetve kormányfőinek a Tanács ülésén, kormányközi eljárás végén elfogadott jogi aktusa. Erről tanúskodik az e határozat címében és preambulumának elején „a tagállamok kormányainak képviselőire” történő kifejezett utalás.
- 78 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a megtámadott határozatot kifejezetten az EUMSZ 341. cikk alapján fogadták el, mivel e határozat kibocsátói úgy vélték, hogy az e cikkben szereplő „intézményekre” való hivatkozást tágan kell értelmezni, vagyis úgy, hogy az nemcsak az EUSZ 13. cikk (1) bekezdésében pontosan felsorolt intézményekre, hanem az Unió szerveire és hivatalaira is vonatkozik.

- 79 Ezenkívül meg kell állapítani, hogy a megtámadott határozat előkészítő munkálatait a tagállamok kormányainak képviselői által a Coreper 2019. március 13-i és 2019. június 5-i ülései alkalmával tartott üléseken folytatták le.
- 80 Ami a megtámadott határozat elfogadásának körülményeit illeti, sem az a tény, hogy az ELA székhelyének kijelölése céljából kormányközi szinten lefolytatott kiválasztási eljárásra a Tanács helyiségeiben és a Tanács Főtitkárságának szolgálatai segítségével került sor, sem az a tény, hogy az e kiválasztási eljárás keretében benyújtott ajánlatokat a Bizottság értékelte, sem az a tény, hogy a megtámadott határozatot az EUSZ 16. cikk (9) bekezdése értelmében annak elfogadásakor a Tanács elnökségét betöltő tagállam képviselője, jelen esetben a román igazságügyi miniszter írta alá, nem alkalmas azon következtetés megcáfolására, amely szerint e határozat a tagállamoknak, és nem a Tanácsnak tulajdonítható.
- 81 Egyrészt ugyanis valamely jogi aktusnak az Unió valamely intézménye helyiségeiben vagy annak közreműködésével történő elfogadása önmagában nem ruházza fel a Bíróságot hatáskörrel e jogi aktus jogszerűségének értékelésére (lásd analógia útján: 1990. március 22-i ítélet, C-201/89, EU:C:1990:133, 11. és 16. pont). Másrészt az uniós intézmények részvétele a tagállamok kormányai képviselőinek a Tanács ülésein hozott határozatának kidolgozásában nem határozhatja meg az abból eredő jogi aktus jogi természetét és kibocsátóját.
- 82 Így a megtámadott határozat sem tartalmánál, sem elfogadásának körülményeinél fogva nem minősíthető a Tanács jogi aktusának. Éppen ellenkezőleg, ez a határozat a tagállamok kormányainak képviselői által együttesen és közös megegyezéssel hozott aktus.

– *A Bíróságnak az EUMSZ 263. cikk szerinti hatásköréről*

- 83 Másodszor emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság által annak érdekében elfogadott releváns kritérium, hogy kizárja az uniós bíróságok hatáskörét a tagállamok kormányainak képviselői által elfogadott jogi aktusok ellen benyújtott keresetek elbírálására, kizárólag a kibocsátójukra vonatkozik, függetlenül ezen jogi aktusok kötelező erejű joghatásaitól (2021. június 16-i Sharpston kontra Tanács és a tagállamok kormányainak képviselői végzés, C-685/20 P, EU:C:2021:485, 47. pont).
- 84 A Parlament azon érvelése, amely szerint a jelen ügyben az EUMSZ 263. cikkben említett jogi aktusok kibocsátóinak, azaz az Unió intézményeinek, szerveinek, hivatalainak és ügynökségeinek tág fogalmát kellene alkalmazni annak érdekében, hogy a megtámadott határozat az e cikk értelmében vett uniós intézmény, szerv, hivatal vagy ügynökség által elfogadottnak minősüljön, vagy legalábbis annak érdekében, hogy a jelen keresetet a Tanács határozata ellen benyújtott keresetnek lehessen tekinteni, nem fogadható el az említett cikk egyértelmű szövegének megsértése nélkül (lásd ebben az értelemben: 2021. június 16-i Sharpston kontra Tanács és a tagállamok kormányainak képviselői végzés, C-685/20 P, EU:C:2021:485, 48. pont).
- 85 Egy ilyen értelmezés ellentétes lenne a Szerződések megalkotóinak azon szándékával is, amelyet az EUMSZ 263. cikke tükröz, amelynek hatálya az Unió intézményei, szervei, hivatalai és ügynökségei által elfogadott uniós jogi aktusokra korlátozódik, és amely a tagállamok jogi aktusait kivonja az uniós bíróság általi felülvizsgálat alól.

- 86 A megtámadható jogi aktusok EUMSZ 263. cikk szerinti fogalmának kiterjesztése a tagállamok által – akár közös megegyezéssel – elfogadott jogi aktusokra, végső soron 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.
- 87 E jogorvoslati lehetőségek ugyanis egyrészt az Unió intézményei, szervei és hivatalai, másrészt pedig a tagállamok uniós jogrendben betöltött szerepének figyelembevételén alapulnak. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében kimondott elvnek megfelelően az egyes intézmények, így a Bíróság is, a Szerződésben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el.
- 88 A jelen ügyben, bár a megtámadott határozat egyedül a tagállamok által elfogadott aktusnak tekinthető, amely így kívül esik az EUMSZ 263. cikkben előírt jogszerűségi vizsgálaton, azt nem lehet az EUMSZ 341. cikk alapján hozott határozattal azonos módon kezelni, mivel – amint az a jelen ítélet 43–74. pontjában kifejtett megfontolásokból kitűnik – e cikket úgy kell értelmezni, hogy az kizárólag az EUSZ 13. cikk (1) bekezdésében említett intézmények székhelyének meghatározására vonatkozik, és nem az Unió szervei és hivatalai székhelyének meghatározására.
- 89 Márpedig, amint arra a főtanácsnok az indítványának 166. pontjában rámutatott, az olyan határozat, amelyet – a megtámadott határozathoz hasonlóan – a tagállamok olyan területen hoztak, ahol a Szerződések nem írják elő a tagállamok intézkedését, az uniós jogban semmilyen kötelező joghatással nem rendelkezik. Az a körülmény, hogy egy vagy több uniós intézmény valamilyen szerepet játszott az e határozat elfogadásához vezető eljárásban, nem változtat a határozat jellegén, amely nem képezi az uniós jogrend részét (lásd analógia útján: 2016. szeptember 20-i Bizottság és EKB ítélet (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, 54. pont).
- 90 Ebben az összefüggésben mind a jogbiztonság, mind a hatékony bírói jogvédelem érdekében az uniós jogalkotó feladata, hogy a Szerződések releváns rendelkezései által előírt eljárásoknak megfelelően olyan uniós jogi aktust fogadjon el, amely jóváhagyja a tagállamok által elfogadott politikai döntést, vagy éppen ellenkezőleg, eltér attól, tekintettel arra, hogy az uniós jog alapján az uniós jogalkotónak csak az ilyen jogi aktusa képes kötelező joghatásokat kiváltani, és hogy a jelen ügghöz hasonló összefüggésben az említett jogi aktusnak szükségszerűen meg kell előznie az érintett ügynökség új székhelyének kijelölésére irányuló bármely konkrét intézkedést.
- 91 A fentiekből következik, hogy a megtámadott határozat nem a Tanács jogi aktusának, hanem a tagállamok által közösen elfogadott, kötelező joghatással nem rendelkező politikai jellegű aktusnak minősül, így az nem képezheti az EUMSZ 263. cikk szerinti megsemmisítés iránti kereset tárgyát.
- 92 A jelen keresetet ezért el kell utasítani, mivel az olyan jogi aktus ellen irányul, amelynek jogszerűségét az EUMSZ 263. cikk alapján a Bíróság nem vizsgálhatja felül.

A költségekről

- 93 A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

- 94 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.
- 95 A jelen ügyben, amelyben a megtámadott határozat elfogadásának körülményeit az Unió szervei és hivatalai székhelyének meghatározására vonatkozó döntéshozatali hatáskör kérdésében eltérő gyakorlat és értelmezés jellemzi, indokoltnak tűnik annak megállapítása, hogy mindegyik fél, azaz a Parlament és a Tanács maga viselje a saját költségeit.
- 96 Az említett szabályzat 140. cikke (1) bekezdésének megfelelően a Belga Királyság, a Cseh Köztársaság, a Dán Királyság, Írország, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, Magyarország, a Holland Királyság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovák Köztársaság és a Finn Köztársaság maguk viselik saját költségeiket.

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

- 1) A Bíróság a keresetet elutasítja.**
- 2) Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa maguk viselik saját költségeiket.**
- 3) A Belga Királyság, a Cseh Köztársaság, a Dán Királyság, Írország, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, Magyarország, a Holland Királyság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovák Köztársaság és a Finn Köztársaság maguk viselik saját költségeiket.**

Aláírások