



Gabra tal-gurisprudenza

Kawżi magħquda C-106/19 u C-232/19

Ir-Repubblika Taljana

u

Comune di Milano

vs

Il-Kunsill tal-Unjoni Ewropea

u

Il-Parlament Ewropew

Sentenza tal-Qorti tal-Ġustizzja (Awla Manja) tal-14 ta' Lulju 2022

“Rikors għal annullament – Dritt istituzzjonali – Regolament (UE) 2018/1718 – Iffissar tas-sede tal-Aġenzija Ewropea għall-Mediċini (EMA) f'Amsterdam (il-Pajjiżi l-Baxxi) – Artikolu 263 TFUE – Ammissibbiltà – Interess ġuridiku – *Locus standi* – Incidenza diretta u individwali – Deċiżjoni adottata mir-Rappreżentanti tal-Gvernijiet tal-Istati Membri fil-margħni ta' laqgħa tal-Kunsill bil-ghan li jiġi stabbilit il-post fejn tinsab is-sede ta' aġenzija tal-Unjoni Ewropea – Assenza ta' effetti vinkolanti fl-ordinament ġuridiku tal-Unjoni – Prerogattivi tal-Parlament Ewropew”

1. *Rikors għal annullament – Persuni fiżiċi jew ġuridiċi – Interess ġuridiku – Regolament dwar l-iffissar tas-sede ta' korp jew ta' organu tal-Unjoni – Rikors ippreżentat minn entità reġjonali jew lokali, kandidata sabiex tilqa' din is-sede – Ammissibbiltà (Artikolu 263 TFUE; Regolament 2018/1718)*

(ara l-punti 55 sa 57)

2. *Rikors għal annullament – Persuni fiżiċi jew ġuridiċi – Locus standi – Atti li jikkoncernawhom direttament u individwalment – Regolament dwar l-iffissar tas-sede ta' korp jew ta' organu tal-Unjoni – Rikors ippreżentat minn entità reġjonali jew lokali, kandidata sabiex tilqa' din is-sede – Ammissibbiltà (ir-raba' paragrafu tal-Artikolu 263 TFUE; Regolament 2018/1718)*

(ara l-punti 58 sa 60, 77, 78)

3. *Rikors għal annullament – Persuni fiżiċi jew ġuridiċi – Atti li jikkoncernawhom direttament – Kriterji kumulattivi – Interess dirett u assenza ta' setgħa diskrezzjonali tad-destinatarji responsabbli mill-implimentazzjoni tal-atti tal-Unjoni – Att li jipproduċi direttament effetti fuq is-sitwazzjoni legali tar-rikorrent – Regolament dwar l-iffissar*

tas-sede ta' korp jew ta' organu tal-Unjoni – Rikors ipprezentat minn entità reġjonali jew lokali, kandidata sabiex tilqa' din is-sede – Locus standi – Inkluzjoni (ir-raba' paragrafu tal-Artikolu 263 TFUE; Regolament 2018/1718)

(ara l-punti 61 sa 67)

4. *Rikors għal annullament – Persuni fiżiċi jew ġuridiċi – Atti li jikkoncernawhom direttament u individwalment – Incidenza individwali – Kriterji – Regolament dwar l-iffissar tas-sede ta' korp jew ta' organu tal-Unjoni – Rikors ipprezentat minn entità reġjonali jew lokali, kandidata sabiex tilqa' din is-sede – Locus standi – Inkluzjoni (ir-raba' paragrafu tal-Artikolu 263 TFUE; Regolament 2018/1718)*

(ara l-punti 68 sa 72)

5. *Unjoni Ewropea – Sede tal-istituzzjonijiet – Iffissar – Artikolu 341 TFUE – Kamp ta' applikazzjoni – Għażla tal-post tas-sede tal-korpi u tal-organi tal-Unjoni – Esklużjoni – Iffissar tas-sede tal-Aġenzija Ewropea għall-Mediċini (EMA) mir-Rappreżentanti tal-Gvernijiet tal-Istati Membri – Deċiżjoni ta' natura politika nieqsa minn effetti legali vinkolanti fid-dritt tal-Unjoni – Kompetenza tal-legiżlatur tal-Unjoni (Artikolu 13(1) TUE; Artikoli 114, 168(4), it-tieni paragrafu tal-Artikolu 340, u Artikolu 341 TFUE; Deċiżjoni tar-Rappreżentanti tal-Gvernijiet tal-Istati Membri tat-12 ta' Diċembru 1992, Artikolu 2)*

(ara l-punti 112 sa 115, 120, 122, 126 sa 136, 139 sa 142)

6. *Unjoni Ewropea – Bilanċ istituzzjonali – Implikazzjonijiet – Osservanza tat-tqassim tal-kompetenzi – Kompetenzi tal-Istati Membri u s-setgħa legiżlattiva mogħtija lill-Parlament Ewropew u lill-Kunsill – Proċedura legiżlattiva ordinarja – Regolament dwar l-iffissar tas-sede ta' korp jew ta' organu tal-Unjoni – Implimentazzjoni ta' deċiżjoni adottata mir-Rappreżentanti tal-Istati Membri fil-margini ta' laqgħa tal-Kunsill li tagħżel s-sede tal-Aġenzija Ewropea għall-Mediċini (EMA) – Assenza ta' effett fuq il-kompetenzi tal-legiżlatur tal-Unjoni (Artikoli 13(2), 14(1) u 16(1) TUE)*

(ara l-punti 145 sa 149)

Sunt

Il-Qorti tal-Ġustizzja giet adita b'ħames rikorsi għal annullament ta' diversi atti adottati, minn naħa, mir-Rappreżentanti tal-Gvernijiet tal-Istati Membri, u, min-naħa l-oħra, mill-Kunsill u mill-Parlament Ewropew, dwar l-iffissar tas-sede ta' żewġ aġenziji Ewropej.

Żewg rikorsi ġew ippreżentati, rispettivament, mill-Italja u mill-Comune di Milano (il-Komun ta' Milano, l-Italja) kontra, minn naħa, il-Kunsill għall-finijiet tal-annullament tad-deċiżjoni tal-20 ta' Novembru 2017¹ adottata mir-Rappreżentanti tal-Gvernijiet tal-Istati Membri (Kawżi magħquda C-59/18 u C-182/18), u, min-naħa l-oħra, il-Parlament u l-Kunsill għall-finijiet tal-annullament tar-Regolament (UE) 2018/1718² (Kawżi magħquda C-106/19 u C-232/19) dwar l-għażla tal-Belt ta' Amsterdam (il-Pajjiżi l-Baxxi) bħala s-sede l-ġdida tal-Aġenzija Ewropea għall-Mediċini (EMA) wara l-Brexit. Gie ppreżentat rikors ieħor mill-Parlament kontra l-Kunsill għall-finijiet tal-annullament tad-deċiżjoni tat-13 ta' Ġunju 2019³ meħuda bi ftehim komuni bejn ir-Rappreżentanti tal-Gvernijiet tal-Istati Membri u li tiffissa s-sede tal-Awtorità Ewropea tax-Xogħol (ELA) fi Bratislava (is-Slovakkja) (Kawża C-743/19).

Fil-kawżi li jikkonċernaw is-sede tal-EMA, il-Kapijiet ta' Stat jew ta' Gvern kienu approvaw, wara l-Brexit, proċedura għall-finijiet tal-adozzjoni ta' deċiżjoni dwar it-trasferiment tal-imsemmi sede, stabbilit sa dak iż-żmien f'Londra (ir-Renju Unit). Fi tmiem din il-proċedura, l-offerta tal-Pajjiżi l-Baxxi kienet tipprevali fuq l-offerta tal-Italja (Milano). Ir-Rappreżentanti tal-Gvernijiet tal-Istati Membri kienu, konsegwentement, permezz tad-deċiżjoni tal-20 ta' Novembru 2017, għażlu, fil-margħini ta' laqgħa tal-Kunsill, il-Belt ta' Amsterdam bħala s-sede l-ġdida tal-EMA. Din l-għażla kienet ġiet ikkonfermata mir-Regolament ikkontestat fi tmiem il-proċedura legiżlattiva ordinarja, li timplika l-parteciġazzjoni tal-Parlament. L-Italja u l-Komun ta' Milano madankollu sostnew li d-deċiżjoni li tistabbilixxi s-sede l-ġdida tal-EMA, sa fejn din kienet tikkonċerna l-għażla tas-sede ta' aġenzija tal-Unjoni u mhux ta' istituzzjoni tal-Unjoni, kienet taqa' taht il-kompetenza esklużiva tal-Unjoni u li din kellha, fir-realtà, tiġi imputata lill-Kunsill. Konsegwentement, huma kkontestaw il-legalità ta' din id-deċiżjoni bħala bażi tar-Regolament ikkontestat u sostnew, barra minn hekk, li l-Parlament ma kienx eżerċita b'mod shiħ il-prerogattivi legiżlattivi tiegħu waqt l-adozzjoni ta' dan ir-regolament.

Fil-kawża li tirrigwarda s-sede tal-ELA, ir-Rappreżentanti tal-Gvernijiet tal-Istati Membri kienu approvaw bi ftehim komuni l-proċedura u l-kriterji li jippermettu li tittiehed deċiżjoni dwar is-sede ta' din l-aġenzija. Skont din il-proċedura, huma adottaw, fil-margħini ta' laqgħa tal-Kunsill, id-deċiżjoni li tiffissa s-sede tal-ELA fi Bratislava. Il-Parlament sostna li l-awtur effettiv ta' din id-deċiżjoni kien fil-fatt il-Kunsill u li, fir-rigward ta' att tal-Unjoni legalment vinkolanti, hija setgħet tiġi kkontestata quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja fil-kuntest ta' rikors għal annullament.

Permezz ta' tliet sentenzi mogħtija mill-Awla Manja, il-Qorti tal-Ġustizzja tiżviluppa l-ġurisprudenza tagħha dwar il-kuntest ġuridiku applikabbli għall-iffissar tas-sede tal-korpi u tal-organi tal-Unjoni. Hija tqis b'mod partikolari li d-deċiżjonijiet li jiffissaw is-sede l-ġdida tal-EMA u s-sede tal-ELA huma atti ta' natura politika, adottati mill-Istati Membri biss f'din il-kwalità, u mhux bħala membri tal-Kunsill, b'tali mod li dawn l-atti ma jaqgħux taht l-istħarriġ tal-legalità previst fl-Artikolu 263 TFUE. Dawn id-deċiżjonijiet ma jistgħux jiġu assimilati ma'

¹ Deċiżjoni adottata fil-margħni tal-laqgħa tal-Kunsill li tagħzel lill-Belt ta' Amsterdam bħala s-sede l-ġdida tal-Aġenzija Ewropea għall-Mediċini (EMA) (iktar 'il quddiem id-“deċiżjoni li tiffissa s-sede l-ġdida tal-EMA”).

² Regolament (UE) 2018/1718 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-14 ta' Novembru 2018 li jemenda r-Regolament (KE) Nru 726/2004 dwar il-post tas-sede tal-Aġenzija Ewropea għall-Mediċini (ĠU 2018, L 291, p. 3, iktar 'il quddiem ir-“Regolament ikkontestat”).

³ Id-Deċiżjoni (UE) 2019/1199 meħuda bi ftehim komuni bejn ir-Rappreżentanti tal-Gvernijiet tal-Istati Membri tat-13 ta' Ġunju 2019 dwar il-post tas-sede tal-Awtorità Ewropea tax-Xogħol (ĠU 2019, L 189, p. 68, iktar 'il quddiem id-“deċiżjoni li tiffissa s-sede l-ġdida tal-ELA”).

dawk meħuda skont l-Artikolu 341 TFUE⁴, li jirrigwarda biss id-determinazzjoni tas-sede tal-istituzzjonijiet tal-Unjoni⁵. Għaldaqstant, din id-dispożizzjoni ma tistax tikkostitwixxi l-bażi legali tal-imsemmija deċiżjonijiet.

Il-kunsiderazzjonijiet tal-Qorti tal-Ġustizzja

- Fuq l-ammissibbiltà tar-rikors ipprezentat minn entità reġjonali jew lokali kontra r-regolament li jiffissa s-sede ta' korp jew ta' organu tal-Unjoni (Kawżi magħquda C-106/19 u C-232/19)

Il-Qorti tal-Ġustizzja tfakkar, qabelxejn, li r-rikors ta' entità reġjonali ma jistax jiġi assimilat ma' rikors ta' Stat Membru fis-sens tal-Artikolu 263 TFUE u li, konsegwentement, tali entità għandha tiġġustifika kemm interess kif ukoll *locus standi*. Wara li kkonstatat li l-Komun ta' Milano kellu interess ġuridiku, sa fejn l-annullament eventwali tar-Regolament ikkontestat iwassal sabiex titkompla l-proċedura leġislattiva intiża li tiffissa s-sede tal-EMA li għaliha hija kienet kandidata, il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li din l-entità hija direttament u individwalment ikkonċernata minn dan ir-regolament u, għaldaqstant, għandha *locus standi* sabiex titlob l-annullament tiegħu. F'dan ir-rigward, hija tikkonstata, minn naħa, li dan l-att regolatorju ma jhalli ebda setgħa diskrezzjonali lid-destinatarji tiegħu u, min-naħa l-oħra, li l-Komun ta' Milano pparteċipa b'mod konkret fil-proċedura ta' selezzjoni tas-sede tal-EMA, li qiegħdha f'sitwazzjoni li individwalizzatha b'mod analogu għal dik ta' destinatarju tal-att.

- Fuq il-ġurisdizzjoni tal-Qorti tal-Ġustizzja sabiex tiegħu konjizzjoni ta' deċiżjonijiet tal-Istati Membri fil-qasam tal-iffissar tas-sede ta' korp jew ta' organu tal-Unjoni (Kawżi magħquda C-59/18 u C-182/18 u Kawża C-743/19)

Il-Qorti tal-Ġustizzja tfakkar, preliminarjament, li, fil-kuntest tar-rikors għal annullament, il-qorti tal-Unjoni għandha ġurisdizzjoni biss sabiex tistharreġ il-legalità tal-atti imputabbli lill-istituzzjonijiet, lill-korpi u lill-organi tal-Unjoni. L-atti adottati mir-Rappreżentanti tal-Gvernijiet tal-Istati Membri, li jaġixxu f'din il-kwalità u li jeżerċitaw kollettivament il-kompetenzi tal-Istati Membri, għalhekk ma humiex suġġetti għall-istħarriġ tal-legalità eżerċitat mill-qorti tal-Unjoni, hlief meta l-att inkwistjoni, fid-dawl tal-kontenut tiegħu u tač-ċirkustanzi li fihom ikun gie adottat, jikkostitwixxi fir-realtà deċiżjoni tal-Kunsill. Konsegwentement, hija tippreċiża li d-deċiżjonijiet li jiffissaw is-sede l-ġdida tal-EMA u s-sede tal-ELA jistgħu jinftiehem biss fid-dawl tal-kuntest ġuridiku applikabbli għall-iffissar tas-sede tal-korpi u tal-organi tal-Unjoni.

F'dan ir-rigward, hija teżamina, abbażi ta' analiżi testwali, kuntestwali u teleoloġika, jekk l-Artikolu 341 TFUE jistax validament jiġi invokat bħala bażi għal dawn id-deċiżjonijiet⁶.

Fl-ewwel lok, il-Qorti tal-Ġustizzja tenfasizza li l-kliem tal-Artikolu 341 TFUE jkopri formalment biss l-“istituzzjonijiet ta' l-Unjoni”.

⁴ L-Artikolu 341 TFUE jistabbilixxi li: “[i]s-sedi ta' l-istituzzjonijiet ta' l-Unjoni għandhom jiġu stabbiliti bi ftehim bejn il-Gvernijiet ta' l-Istati Membri”.

⁵ Kif imsemmija fl-Artikolu 13(1) TUE.

⁶ Fuq il-mertu, il-Qorti tal-Ġustizzja tagħmel raġunament simili fil-Kawżi magħquda C-106/19 u C-232/19.

Fit-tieni lok, fir-rigward tal-kuntest li fih tinsab din id-dispożizzjoni, hija tqis, b'mod partikolari, li l-interpretazzjoni wiesa' li hija tat lil dan it-terminu fil-qasam tar-responsabbiltà mhux kuntrattwali⁷ ma tistax tiġi invokata b'mod utli sabiex jiġi ddefinit, b'analogija, il-kamp ta' applikazzjoni ta' din id-dispożizzjoni. Barra minn hekk, il-Qorti tal-Ġustizzja tirrileva li l-prassi istituzzjonali preċedenti invokata mill-Kunsill, li tipprovdi li s-sedi tal-korpi u tal-organi tal-Unjoni kienu ġew stabbiliti abbażi ta' għażla politika magħmula mir-Rappreżentanti tal-Gvernijiet tal-Istati Membri biss, hija 'l bogħod milli tiġi ġġeneralizzata, li hija ma tibbenefikax minn rikonoxximent istituzzjonali u li, fi kwalunkwe każ, hija ma tistax toħloq preċedent li jorbot lill-istituzzjonijiet.

Fit-tielet lok, fir-rigward tal-għan tal-Artikolu 341 TFUE, il-Qorti tal-Ġustizzja qabel kollox ippreċizat li dan jikkonsisti fiż-żamma tas-setgħat deċiżjonali tal-Istati Membri fid-determinazzjoni tas-sede tal-istituzzjonijiet tal-Unjoni biss. Hija tirrileva, sussegwentement, li l-ħolqien tal-korpi u tal-organi tal-Unjoni jirriżulta minn att tad-dritt sekondarju adottat abbażi tad-dispożizzjonijiet sostantivi li jimplimentaw il-politika tal-Unjoni li fiha jintervjeni l-korp jew l-organu. Issa, id-deċiżjoni dwar l-iffissar tas-sede tagħhom hija konsostanzjali għad-deċiżjoni dwar il-ħolqien tagħhom. Għaldaqstant, il-leġiżlatur tal-Unjoni għandu, bħala prinċipju, il-kompetenza esklużiva sabiex jiffissa s-sede ta' korp jew ta' organu tal-Unjoni, bħal dik li huwa għandu sabiex jiddefinixxi l-kompetenzi u l-organizzazzjoni. Fl-aħħar, il-Qorti tal-Ġustizzja tenfasizza li l-fatt li d-deċiżjoni li jiġi ffixxat il-post tas-sede ta' korp jew ta' organu tal-Unjoni jista' jkollha dimensjoni politika importanti ma jipprekludix li din id-deċiżjoni tkun tista' tittiehed mil-leġiżlatur tal-Unjoni konformement mal-proċeduri previsti mid-dispożizzjonijiet tat-Trattati materjalment rilevanti.

Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, il-Qorti tal-Ġustizzja tikkonkludi li l-Artikolu 341 TFUE ma jistax jiġi interpretat bħala li jirregola l-għażla tal-post tas-sede ta' korp jew ta' organu tal-Unjoni, bħall-EMA jew l-ELA, u li l-kompetenza sabiex jiġi deċiż l-iffissar tal-post tas-sede ta' dawn l-aġenziji ma hijiex tal-Istati Membri iżda tal-leġiżlatur tal-Unjoni, skont il-proċedura leġiżlattiva ordinarja.

Il-Qorti tal-Ġustizzja mbagħad teżamina l-ġurisdizzjoni tagħha sabiex tiddeċiedi dwar il-validità tad-deċiżjonijiet li jiffissaw is-sede l-ġdida tal-EMA u s-sede tal-ELA skont l-Artikolu 263 TFUE. F'dan ir-rigward, hija tfakkar li l-kriterju rilevanti sabiex teskludi l-ġurisdizzjoni tal-qorti tal-Unjoni milli jieħdu konjizzjoni ta' azzjoni ġudizzjarja diretta kontra atti adottati mir-Rappreżentanti tal-Gvernijiet tal-Istati Membri huwa biss dak dwar l-awtur tagħhom, indipendentement mill-effetti legali vinkolanti tagħhom. Jekk il-kunċett ta' atti li jistgħu jiġu kkontestati bis-saħħa tal-Artikolu 263 TFUE jiġi estiż għall-atti adottati, anki bi ftehim komuni, mill-Istati Membri jkun ifisser, li jiġi ammess s'harriġ dirett mill-qorti tal-Unjoni fuq l-atti tal-Istati Membri u, b'hekk, li jiġu evitati r-rimedji tad-dritt speċifikament previsti fil-każ ta' nuqqas ta' twettiq tal-obbligi li huma għandhom bis-saħħa tat-Trattati.

Fl-aħħar, il-Qorti tal-Ġustizzja tippreċiża li huwa l-leġiżlatur tal-Unjoni, għal raġunijiet kemm ta' ċertezza legali kif ukoll ta' protezzjoni ġudizzjarja effettiva, li għandu jadotta att tal-Unjoni li jikkonferma jew, għall-kuntrarju, jiddevja mid-deċiżjoni politika adottata mill-Istati Membri. Peress li l-imsemmi att neċessarjament jippreċedi kull miżura ta' implimentazzjoni konkreta tal-istabbiliment tas-sede tal-aġenzija kkonċernata, huwa biss dan l-att tal-leġiżlatur tal-Unjoni li jista' jipproduċi effetti legali vinkolanti fil-kuntest tad-dritt tal-Unjoni.

⁷ Skont it-tieni paragrafu tal-Artikolu 340 TFUE.

Il-Qorti tal-Ġustizzja tikkonkludi li d-deċiżjonijiet tar-Rappreżentanti tal-Gvernijiet tal-Istati Membri li jistabbilixxu s-sede l-ġdida tal-EMA u dik tal-ELA (Kawżi magħquda C-59/18 u C-182/18 u Kawża C-743/19) ma jikkostitwixxux atti tal-Kunsill, iżda atti ta' natura politika, nieqsa minn effetti legali vinkolanti, adottati mill-Istati Membri kollettivament, b'tali mod li dawn id-deċiżjonijiet ma jistgħux ikunu s-suġġett ta' rikors għal annullament skont l-Artikolu 263 TFUE. Konsegwentement, hija tiċhad l-imsemmija rikorsi bħala intiżi kontra atti li hija ma għandhiex ġurisdizzjoni sabiex tiddeċiedi dwar il-legalità tagħhom.

- Fuq il-validità tal-att leġislattiv li jiffissa s-sede ta' korp jew ta' organu tal-Unjoni (Kawżi magħquda C-106/19 u C-232/19)

Fir-rigward tar-Regolament ikkontestat, li permezz tiegħu l-Kunsill u l-Parlament approvaw, permezz tal-proċedura leġislattiva ordinarja, id-deċiżjoni tar-Rappreżentanti tal-Gvernijiet tal-Istati Membri li jiffissa s-sede l-ġdida tal-EMA, il-Qorti tal-Ġustizzja tfakkar li huma biss dawn l-istituzzjonijiet, bis-saħħa tal-prinċipji ta' tqassim tas-setgħat u ta' ekwilibriju istituzzjonali stabbiliti mit-Trattat UE⁸, li għandhom jiddeterminaw il-kontenut tiegħu. F'dan ir-rigward, hija tenfasizza li din id-deċiżjoni ma tista' tingħata ebda valur vinkolanti li jista' jillimita s-setgħa diskrezzjonali tal-leġislatur tal-Unjoni. L-imsemmija deċiżjoni għandha għalhekk il-valur ta' att ta' kooperazzjoni politika li fl-ebda każ ma jista' jidhol fuq il-kompetenzi mogħtija lill-istituzzjonijiet tal-Unjoni fil-kuntest tal-proċedura leġislattiva ordinarja. L-assenza ta' involviment tal-Parlament fil-proċess li wassal għall-imsemmija deċiżjoni ma tikkostitwixxi għalhekk, fl-ebda każ, ksur, u lanqas evitar, tal-prerogattivi ta' din l-istituzzjoni bħala koleġislatur, u l-effett politiku tal-imsemmija deċiżjoni fuq is-setgħa leġislattiva tal-Parlament u tal-Kunsill ma jistax jikkostitwixxi motiv ta' annullament mill-Qorti tal-Ġustizzja tar-Regolament ikkontestat. Peress li d-deċiżjoni tal-20 ta' Novembru 2017 hija nieqsa minn kull effett legali vinkolanti fid-dritt tal-Unjoni, il-Qorti tal-Ġustizzja tikkonkludi li din id-deċiżjoni ma tistax tikkostitwixxi l-bażi legali tar-Regolament ikkontestat, b'tali mod li l-legalità ta' dan tal-aħħar ma tistax tiġi affettwata minn irregolaritajiet eventwali li vvizzjaw l-adozzjoni tal-imsemmija deċiżjoni.

⁸ Artikolu 13(2) TUE.