



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 14 lipca 2022 r. *

Skarga o stwierdzenie nieważności – Prawo instytucjonalne – Organy i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej – Europejska Agencja Leków (EMA) – Kompetencja w sprawach ustalenia siedziby – Artykuł 341 TFUE – Zakres stosowania – Decyzja przyjęta przez przedstawicieli rządów państw członkowskich przy okazji posiedzenia Rady – Jurysdykcja Trybunału na podstawie art. 263 TFUE – Autor i charakter prawny aktu – Brak skutków wiążących w porządku prawnym Unii

W sprawach połączonych C-59/18 i C-182/18

mających za przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesione w dniach 30 stycznia i 9 marca 2018 r.,

Republika Włoska, którą reprezentowała G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, wspierana przez C. Colelli, S. Fiorentina i G. Galluzzo, avvocati dello Stato,

strona skarżąca w sprawie C-59/18,

Comune di Milano, którą reprezentowali M. Condinanzi, A. Neri i F. Sciaudone, avvocati,

strona skarżąca w sprawie C-182/18,

popierana przez:

Republikę Włoską, którą reprezentowała G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, wspierana przez C. Colelli, S. Fiorentina i G. Galluzzo, avvocati dello Stato,

Regione Lombardia, który reprezentował M. Tamborino, avvocato,

interwenienci,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, którą reprezentowali M. Bauer, J. Bauerschmidt, F. Florindo Gijón i E. Rebasti, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: włoski.

popieranej przez:

Królestwo Niderlandów, które reprezentowali M.K. Bulterman i J. Langer, w charakterze pełnomocników,

Komisję Europejską, którą reprezentowali K. Herrmann, M. Konstantinidis i D. Nardi, w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Arabadjiev, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen i J. Passer, prezesi izb, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P.G. Xuereb, A. Kumin i N. Wahl (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: R. Șereș, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 czerwca 2021 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 października 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swoich skargach Republika Włoska (C-59/18) i Comune di Milano (gmina Mediolan, Wochoy) (C-182/18) wnoszą o stwierdzenie nieważności decyzji przyjętej w dniu 20 listopada 2017 r. przy okazji 3579. posiedzenia Rady w składzie do spraw ogólnych w zakresie, w jakim decyzja ta wyznacza miasto Amsterdam jako nową siedzibę Europejskiej Agencji Leków (EMA) (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).

Ramy prawne

- 2 W dniu 12 grudnia 1992 r. przedstawiciele rządów państw członkowskich podjęli na podstawie art. 216 traktatu EWG, art. 77 traktatu EWWiS i art. 189 traktatu EWEA, za wspólnym porozumieniem, decyzję w sprawie lokalizacji siedzib instytucji i niektórych organów i służb Wspólnot Europejskich (Dz.U. 1992, C 341, s. 1, zwaną dalej „decyzją z Edynburga”).
- 3 W art. 1 decyzji z Edynburga określono siedziby Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

4 Zgodnie z art. 2 tej decyzji:

„Siedziby innych organów lub służb już utworzonych lub które mają być utworzone w przyszłości, zostaną zlokalizowane za wzajemnym porozumieniem przedstawicieli rządów państw członkowskich na jednym z nadchodzących posiedzeń Rady Europejskiej, przy uwzględnieniu korzyści płynących z powyższych postanowień dla danych państw członkowskich; państwom członkowskim, w których nie ma obecnie siedziby żadna instytucja wspólnotowa, zostanie przyznane odpowiednie pierwszeństwo”.

5 Zgodnie z art. 341 TFUE „[s]iedzibę instytucji Unii określa wspólne porozumienie rządów państw członkowskich”.

6 Protokół (nr 6) w sprawie ustalenia siedzib instytucji i niektórych organów, jednostek organizacyjnych i służb Unii Europejskiej (zwany dalej „protokołem nr 6”), załączony do traktatów UE, FUE i EWEA, stanowi:

„Przedstawiciele rządów państw członkowskich,

Uwzględniając artykuł 341 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i artykuł 189 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej,

Przywołując i potwierdzając decyzję z 8 kwietnia 1965 roku, bez uszczerbku dla decyzji dotyczących siedziby przyszłych instytucji, organów, jednostek organizacyjnych i służb,

Uzgodni[li] następujące postanowienia [...]:

Artykuł

- a) Parlament Europejski ma siedzibę w Strasburgu [...].
- b) Rada ma siedzibę w Brukseli. [...]
- c) Komisja ma siedzibę w Brukseli. [...]
- d) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ma siedzibę w Luksemburgu.
- e) Trybunał Obrachunkowy ma siedzibę w Luksemburgu.
- f) Komitet Ekonomiczno-Społeczny ma siedzibę w Brukseli.
- g) Komitet Regionów ma siedzibę w Brukseli.
- h) Europejski Bank Inwestycyjny ma siedzibę w Luksemburgu.
- i) Europejski Bank Centralny ma siedzibę we Frankfurcie.
- j) Europejski Urząd Policji (Europol) ma siedzibę w Hadze”.

Okoliczności powstania sporu

- 7 Europejska Agencja ds. Oceny Produktów Leczniczych została utworzona rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2309/93 z dnia 22 lipca 1993 r. ustanawiającym wspólnotowe procedury wydawania pozwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych i nadzoru nad nimi oraz ustanawiającym Europejską Agencję ds. Oceny Produktów Leczniczych (Dz.U. 1993, L 214, s. 1). Rozporządzenie to nie zawierało żadnych przepisów dotyczących ustalenia siedziby tej agencji.
- 8 Na mocy art. 1 lit. e) decyzji 93/C 323/01 z dnia 29 października 1993 r. podjętej za wspólnym porozumieniem między przedstawicielami rządów państw członkowskich podczas spotkania na szczęblu szefów państw i rządów w sprawie lokalizacji siedzib niektórych organów i służb Wspólnot Europejskich oraz Europolu (Dz.U. 1993, C 323, s. 1– wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 1, s. 229) na siedzibę owej agencji wyznaczono Londyn (Zjednoczone Królestwo).
- 9 Rozporządzenie nr 2309/93 zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem (WE) nr 726/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. ustanawiającym wspólnotowe procedury wydawania pozwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych i nadzoru nad nimi oraz ustanawiającym Europejską Agencję Leków (Dz.U. 2004, L 136, s. 1). Na mocy tego rozporządzenia Europejską Agencję ds. Oceny Produktów Leczniczych przemianowano na „Europejską Agencję Leków”. Rozporządzenie to nie zawierało żadnych przepisów dotyczących ustalenia siedziby tej ostatniej agencji.
- 10 W dniu 29 marca 2017 r. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej notyfikowało Radzie Europejskiej zamiar wystąpienia z Unii, zgodnie z art. 50 ust. 2 TUE.
- 11 W dniu 22 czerwca 2017 r., przy okazji posiedzenia Rady Europejskiej dotyczącego postępowania przewidzianego w art. 50 TUE, szefowie państw lub rządów pozostałych 27 państw członkowskich zatwierdzili – na podstawie propozycji przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji – procedurę przyjmowania decyzji w sprawie zmiany lokalizacji siedziby EMA i Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w kontekście wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii (zwaną dalej „zasadami wyboru”).
- 12 W zasadach wyboru przewidziano w szczególności, że decyzja ta zostanie podjęta na podstawie sprawiedliwego i przejrzystego procesu decyzyjnego obejmującego zorganizowanie zaproszenia do składania ofert w oparciu o określone, obiektywne kryteria.
- 13 W tym kontekście pkt 3 zasad wyboru ustanawiał sześć kryteriów, a mianowicie, po pierwsze, zapewnienie, że agencja może zająć siedzibę i podjąć swoje funkcje w dniu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii; po drugie, dostępność proponowanej siedziby; po trzecie, istnienie odpowiednich placówek edukacyjnych dla dzieci członków personelu agencji; po czwarte, stosowny dostęp do rynku pracy, zabezpieczenia społecznego i opieki medycznej dla dzieci i małżonków; po piąte, ciągłość działania; oraz po szóste, równowaga geograficzna.
- 14 Zgodnie z zasadami wyboru owe kryteria zostały ustalone analogicznie do kryteriów określonych we wspólnym podejściu znajdującym się w załączniku do wspólnego oświadczenia Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie zdecentralizowanych agencji (zwanego dalej „wspólnym oświadczeniem z 2012 r.”), ze specjalnym uwzględnieniem faktu, że EMA i Europejski Urząd Nadzoru Bankowego zostały już utworzone oraz że ciągłość ich działania ma podstawowe znaczenie.

- 15 W pkt 2 zasad wyboru ustalono ponadto, że decyzja zostanie podjęta w głosowaniu oraz że państwa członkowskie zgadzają się z wyprzedzeniem, iż zatwierdzą wyniki głosowania. W szczególności wskazano, że w przypadku remisu ofert w trzeciej rundzie głosowania przeprowadzone zostanie losowanie spośród remisujących ofert.
- 16 W dniu 30 września 2017 r. Komisja przedstawiła ocenę 27 ofert przedłożonych przez państwa członkowskie.
- 17 W dniu 31 października 2017 r. Rada opublikowała notę uzupełniającą zasady wyboru o kwestie praktyczne dotyczące głosowania.
- 18 W dniu 20 listopada 2017 r. oferty Republiki Włoskiej i Królestwa Niderlandów zremisowały, zdobywając największą liczbę głosów w trzeciej rundzie głosowania. W wyniku losowania, zorganizowanego zgodnie z pkt 2 zasad wyboru, wybrano ofertę Królestwa Niderlandów.
- 19 W związku z tym, tego samego dnia, przedstawiciele państw członkowskich wyznaczyli w zaskarżonej decyzji, przy okazji posiedzenia Rady, miasto Amsterdam na nową siedzibę EMA. Protokół i komunikat prasowy z tego posiedzenia wskazywał, co następuje:

„Komisja przygotowuje teraz wnioski legislacyjne uwzględniające dzisiejsze głosowanie w celu ich przyjęcia w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, z udziałem Parlamentu Europejskiego. Rada i Komisja są zobowiązane do zapewnienia, że te wnioski legislacyjne zostaną rozpatrzone jak najszybciej, biorąc pod uwagę pilny charakter sprawy”.

- 20 W dniu 29 listopada 2017 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 726/2004 w odniesieniu do siedziby Europejskiej Agencji Leków [COM(2017) 735 final]. W motywach tego wniosku wskazano, że „[w] związku z notyfikowaniem przez Zjednoczone Królestwo w dniu 29 marca 2017 r. zamiaru wystąpienia z Unii, zgodnie z art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej, pozostałe 27 państw członkowskich, przy okazji posiedzenia Rady do Spraw Ogólnych (art. 50), wybrało Amsterdam (Niderlandy) na nową siedzibę [EMA]”. Artykuł 1 rzeczonego wniosku przewidywał dodanie art. 71a do rozporządzenia nr 726/2004 o następującym brzmieniu: „Siedziba [EMA] mieści się w Amsterdamie (Niderlandy)”.
- 21 W dniu 14 listopada 2018 r. przyjęto rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1718 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 726/2004 w odniesieniu do siedziby Europejskiej Agencji Leków (Dz.U. 2018, L 291, s. 3). Rozporządzenie to, przyjęte na podstawie art. 114 i art. 168 ust. 4 lit. c) TFUE, dodało do rozporządzenia nr 726/2004 art. 71a, którego akapit pierwszy ma następujące brzmienie:

„Siedziba [EMA] mieści się w Amsterdamie (Niderlandy)”.

Żądania stron

Sprawa C-59/18

22 Republika Włoska wnosi do Trybunału o:

- tytułem środków dowodowych, po pierwsze, nakazanie – zgodnie z art. 24 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – Królestwu Niderlandów, EMA i każdej innej instytucji, każdemu innemu organowi lub każdej innej jednostce organizacyjnej, aby dostarczyły wszelkich informacji niezbędnych do ustalenia zdolności Amsterdamu, jako siedziby EMA, do spełnienia wskazanych kryteriów, i aby sprawdziły zgodność tych informacji z informacjami, na których opiera się oferta, oraz, po drugie, podjęcie decyzji o wszelkich innych środkach dowodowych, które Trybunał uzna za przydatne do ustalenia stanu faktycznego;
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim wyznacza Amsterdam na nową siedzibę EMA, a w konsekwencji
- stwierdzenie, że siedzibę tę należy zlokalizować w mieście Mediolan.

23 Rada wnosi do Trybunału o:

- odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej albo oddalenie jej jako bezzasadnej;
- obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania; oraz
- w przypadku uwzględnienia skargi – utrzymanie w mocy skutków prawnych zaskarżonej decyzji przez okres niezbędny do zorganizowania nowej procedury wyboru siedziby.

24 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 17 kwietnia 2018 r. Rada podniosła na podstawie art. 151 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem zarzut niedopuszczalności.

25 W uwagach złożonych w sekretariacie Trybunału w dniu 5 czerwca 2018 r. Republika Włoska wniosła o oddalenie wspomnianego zarzutu niedopuszczalności.

Sprawa C-182/18

26 W piśmie wszczynającym postępowanie złożonym w sekretariacie Sądu Unii Europejskiej w dniu 30 stycznia 2018 r. i zarejestrowanym pod sygnaturą T-46/18 Comune di Milano wniosło skargę na zaskarżoną decyzję. Postanowieniem z dnia 8 marca 2018 r., Comune di Milano/Rada (T-46/18, niepublikowanym, EU:T:2018:131), wydanym na podstawie art. 54 akapit trzeci statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 128 regulaminu postępowania przed Sądem, Sąd stwierdził brak swojej właściwości w sprawie T-46/18 w celu umożliwienia Trybunałowi rozpatrzenia skargi w tej sprawie, która została zarejestrowana pod sygnaturą C-182/18.

27 Comune di Milano wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji oraz
- obciążenie Rady kosztami postępowania.

- 28 Rada wnosi do Trybunału o:
- odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej albo oddalenie jej jako bezzasadnej;
 - obciążenie Comune di Milano kosztami postępowania; oraz
 - w przypadku uwzględnienia skargi – utrzymanie w mocy skutków prawnych zaskarżonej decyzji przez okres niezbędny do zorganizowania nowej procedury wyboru siedziby.
- 29 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 17 kwietnia 2018 r. Rada podniosła na podstawie art. 151 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem zarzut niedopuszczalności.
- 30 W uwagach złożonych w sekretariacie Trybunału w dniu 5 czerwca 2018 r. Comune di Milano wniosło, tytułem żądania głównego, o oddalenie zarzutu niedopuszczalności oraz, tytułem żądania ewentualnego, o pozostawienie owego zarzutu do rozstrzygnięcia w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Postępowanie przed Trybunałem

- 31 Postanowieniami prezesa Trybunału z dni 13 kwietnia i 18 maja 2018 r. w sprawie C-59/18 oraz z dni 17 kwietnia i 18 maja 2018 r. w sprawie C-182/18 Królestwo Niderlandów i Komisja zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Rady.
- 32 Postanowieniami prezesa Trybunału z dni 11 czerwca 2018 r. i 1 lutego 2019 r. w sprawie C-182/18 Regione Lombardia (region Lombardia, Włochy) i Republika Włoska zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Comune di Milano.
- 33 Postanowieniem wiceprezesa Trybunału z dnia 2 lipca 2018 r., Comune di Milano/Rada (C-182/18 R, niepublikowanym, EU:C:2018:524), oddalono złożony przez Comune di Milano wniosek o zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji.
- 34 Postanowieniem Trybunału z dnia 18 września 2018 r. podniesione przez Radę każdorazowo w sprawach C-59/18 i C-182/18 zarzuty niedopuszczalności pozostawiono do rozstrzygnięcia w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawach.
- 35 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 19 grudnia 2019 r. sprawy C-59/18 i C-182/18 zostały połączone do celów dalszego postępowania i wydania wyroku.

W przedmiocie jurysdykcji Trybunału

Argumentacja stron

- 36 Rada podnosi, że rozpatrywane skargi są oczywiście niedopuszczalne, ponieważ zaskarżona decyzja, która jest, zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym, aktem wspólnie przyjętym przez przedstawicieli rządów państw członkowskich przy okazji posiedzenia Rady, nie podlega kontroli zgodności z prawem sprawowanej przez Trybunał na podstawie art. 263 TFUE.

- 37 W pierwszej kolejności Rada twierdzi, że kompetencja dotycząca ustalenia siedziby takiej agencji Unii nie wchodzi w zakres kompetencji Unii do regulowania danej dziedziny co do istoty, a zatem w niniejszym przypadku w zakres zwykłej procedury ustawodawczej. Zdaniem tej instytucji decyzja w sprawie ustalenia siedziby agencji ma zasadniczo inny charakter niż decyzje regulujące określenie kompetencji, zasad działania, a nawet organizacji owej agencji. Decyzja taka charakteryzuje się silnym wymiarem politycznym i symbolicznym, który nie ogranicza się do konkretnej dziedziny materialnej danej agencji i wykracza poza zwykłe względy ekonomiczne czy względy efektywności. Świadczy o tym fakt, że kryteria techniczne, takie jak te, o których mowa we wspólnym oświadczeniu z 2012 r., zostały z czasem ustanowione w celu określenia ram dla ustalania siedzib agencji Unii. Tym samym ustalenie siedziby agencji Unii nie ma charakteru dodatkowego w stosunku do decyzji o utworzeniu tej agencji, lecz posiada szczególne znaczenie i własną dynamikę, która nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do merytorycznych decyzji w sprawie regulacji danej dziedziny. Rada odnosi się w szczególności do decyzji z Edynburga, ale także do sporu o siedzibę Parlamentu.
- 38 W drugiej kolejności Rada twierdzi, że kompetencja dotycząca ustalenia siedziby agencji Unii należy do przedstawicieli rządów państw członkowskich działających za wspólnym porozumieniem. Kompetencja ta opiera się zatem na art. 341 TFUE interpretowanym w świetle rozwoju historii, kontekstu, w który artykuł ten się wpisuje, a mianowicie art. 340 i 342 TFUE, protokołu nr 6 i art. 2 decyzji z Edynburga, a także stosowanej praktyki ogólnej. W szczególności z praktyki tej wynika, że po pierwsze, ustalenie miejsca siedziby agencji Unii jest rezultatem prawnie wiążącej decyzji podjętej za wspólnym porozumieniem przedstawicieli rządów państw członkowskich. O konstytutywnym skutku takiej decyzji świadczy zresztą fakt, że w niektórych przypadkach podstawowy akt prawny milczy na temat wyboru siedziby, a okoliczność ta w żaden sposób nie przeszkodziła w utworzeniu danej agencji lub zawarciu umowy w sprawie siedziby. Po drugie, zamieszczenie wskazania miejsca siedziby w podstawowym akcie legislacyjnym ustanawiającym agencję Unii ma wartość czysto deklaratorywną i uznaniową, podobnie jak każde odniesienie w tekście legislacyjnym do okoliczności faktycznej. Prawodawca Unii nie może zatem odstąpić od wyboru dokonanego już przez przedstawicieli rządów państw członkowskich, który jest tym samym wiążący. Zamieszczenie w podstawowym akcie prawnym wskazania miejsca siedziby nie jest jednak pozbawione wszelkich skutków prawnych. Poza tym, że takie wskazanie jest istotnym czynnikiem pewności prawa, akt prawny może, jak w niniejszym przypadku przy dodaniu – rozporządzeniem 2018/1718 – art. 71a do rozporządzenia nr 726/2004, powiązać owo wskazanie z szeregiem innych elementów normatywnych, zarówno materialnych, jak i proceduralnych, w celu uzupełnienia czysto geograficznego ustalenia siedziby.
- 39 Zdaniem Królestwa Niderlandów, które uczestniczy w sprawie w charakterze interwenienta popierającego Radę, zaskarżona decyzja, która jest aktem pochodzącym od państw członkowskich, a nie od Rady, nie podlega kontroli zgodności z prawem sprawowanej przez Trybunał na podstawie art. 263 TFUE. Ministrowie, którzy uczestniczyli w przyjęciu tej decyzji, działali w niniejszym przypadku jako przedstawiciele swoich rządów, a nie jako członkowie Rady. Odwołując się ponadto do wyroku z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 155–159), Królestwo Niderlandów podnosi, że państwa członkowskie mogą powierzać zadania instytucjom, o ile przestrzegają one kompetencji Unii i jej instytucji.
- 40 Komisja, zgadzając się ze stanowiskiem Rady, że zaskarżona decyzja nie podlega kontroli zgodności z prawem sprawowanej przez Trybunał na podstawie art. 263 TFUE, przedstawia całkiem odmienną argumentację. Uważa ona, że kompetencja do ustalenia siedziby agencji Unii należy wyłącznie do prawodawcy Unii, który działa w ramach zwykłej procedury ustawodawczej,

i w związku z tym uważa ona, że w niniejszym przypadku zaskarżona decyzja, która nie stanowi części prawa Unii i ma charakter czysto polityczny, jest pozbawiona wszelkich skutków prawnie wiążących.

- 41 Komisja wskazuje, że art. 341 TFUE zainspirował praktykę stosowaną dotychczas przez instytucje przy ustalaniu siedzib agencji Unii. W większości przypadków Komisja nie określała bowiem miejsca siedziby tych agencji w swoich wnioskach legislacyjnych dotyczących ich utworzenia w oczekiwaniu na decyzję polityczną przedstawicieli rządów państw członkowskich.
- 42 Komisja ma jednak możliwość odstąpić od tej praktyki, jak to już uczyniła w różnych okolicznościach, poprzez zamieszczenie w swoich wnioskach legislacyjnych wskazania miejsca siedziby niektórych agencji Unii. Podobnie, o ile prawodawca Unii zazwyczaj stosuje się do decyzji przedstawicieli rządów państw członkowskich, o tyle nie jest do tego prawnie zobowiązany. W niniejszym przypadku podczas rozmów nad wnioskiem dotyczącym rozporządzenia, o którym mowa w pkt 20 niniejszego wyroku, wskazanie Mediolanu jako miejsca siedziby EMA zostało odrzucone po przeprowadzeniu konkretnej dyskusji. Okoliczność ta dowodzi, w razie potrzeby, że możliwość odstąpienia od decyzji politycznej przedstawicieli rządów państw członkowskich nie jest jedynie teoretyczna. W przypadku gdyby akt przyjęty na zakończenie zwykłej procedury ustawodawczej ustalał siedzibę EMA w miejscu innym niż wskazane w zaskarżonej decyzji, niewykonanie tej decyzji nie naruszałoby żadnej normy prawa Unii.
- 43 Ponadto wspólne podejście, załączone do wspólnego oświadczenia z 2012 r., nie stanowi, że Rada może samodzielnie decydować o ustaleniu siedziby agencji Unii. O ile bowiem pkt 6 tego wspólnego podejścia zawiera odniesienie do stosowanej w przeszłości praktyki dokonywania wyboru politycznego, o tyle punkt ten nie ma ani normatywnego znaczenia, ani prawnie wiążącego skutku. Jego celem nie jest określenie, kto i według jakich procedur decyduje o siedzibie agencji Unii, lecz określenie sposobu, w jaki należy dokonać tego wyboru, czyli przed zakończeniem zwykłej procedury ustawodawczej, na podstawie obiektywnych kryteriów i w sposób przejrzysty.
- 44 Co do okoliczności towarzyszących przyjęciu zaskarżonej decyzji, Komisja zauważa, iż wskazują one, że decyzja ta pochodzi od przedstawicieli 27 z 28 ówczesnych państw członkowskich Unii, tak więc decyzji tej, przyjętej bez udziału wszystkich organów Rady, nie można przypisać Radzie. Fakt, że instytucja ta udostępniła swoją infrastrukturę państwom członkowskim, nie wystarcza do przypisania jej owej decyzji.
- 45 Republika Włoska twierdzi, że chociaż formalnie wydaje się, iż zaskarżona decyzja została przyjęta przez konferencję przedstawicieli rządów państw członkowskich, należy przyjąć, że można ją przypisać Radzie. Zauważa ona, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału, aby akt pozostawał poza kontrolą ustanowioną w art. 263 TFUE, nie wystarczy określenie go „decyzją państw członkowskich”. Otóż zdaniem Republiki Włoskiej, która odwołuje się do pkt 14 wyroku z dnia 30 czerwca 1993 r., Parlament/Rada i Komisja (C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271), należy jeszcze ustalić, czy wspomniany akt, z uwagi na jego treść i całość okoliczności, w jakich został wydany, nie stanowił w rzeczywistości decyzji Rady.
- 46 W niniejszej sprawie zaś zarówno treść zaskarżonej decyzji, jak i okoliczności jej przyjęcia pozwalają na zakwalifikowanie jej jako aktu Rady.

- 47 Po pierwsze, kompetencja do ustanowienia siedziby EMA, organu utworzonego w drodze aktów prawa wtórnego Unii na podstawie postanowień odpowiadających obecnie art. 114 i art. 168 ust. 4 lit. c) TFUE, jest niewątpliwie kompetencją Unii. Wynika to w szczególności ze wspólnego oświadczenia z 2012 r., w którym Parlament, Rada i Komisja uzgodniły, że wybór miejsca siedziby agencji Unii może należeć do kompetencji Rady lub państw członkowskich. Stwierdzenie, że skargi wniesione na zaskarżoną decyzję są niedopuszczalne, oznaczałoby obejście jurysdykcji Trybunału i wyłączenie niektórych decyzji Rady spod kontroli sądu Unii w każdym przypadku, gdy państwa członkowskie zgadzają się, że decyzja wchodząca w zakres kompetencji i procedur Unii ma charakter międzyrządowy.
- 48 Po drugie, Republika Włoska podnosi, iż wniosek, że zaskarżona decyzja została wydana w dziedzinie, która zasadniczo podlega prawu Unii, jest poparty szczególnym sposobem jej przyjęcia. Wskazuje ona przede wszystkim, że w chwili przyjęcia tej decyzji wykorzystano nie tylko pomieszczenia, ale także wewnętrzne struktury funkcjonalne Rady, takie jak Sekretariat Generalny, służba prawna, rotacyjna prezydencja estońska i Komitet Stałych Przedstawicieli (Coreper). Republika Włoska zauważa następnie, że procedury głosowania i podejmowania decyzji były procedurami określonymi w zasadach wyboru zatwierdzonych na posiedzeniu w dniu 22 czerwca 2017 r. oraz w nocy z dnia 31 października 2017 r., co potwierdza udział organów Unii w całej procedurze wyznaczania nowej siedziby EMA. Wreszcie, zasada większości przyjęta w niniejszym przypadku w celu ustalenia nowej siedziby EMA odsyła do procesu decyzyjnego typowego dla organizacji międzynarodowych, podczas gdy jest inaczej w przypadku przyjęcia decyzji o charakterze międzyrządowym, przypisywanej państwom członkowskim, w którym przeważa zasada jednomyślności lub „wspólnego porozumienia”.
- 49 Republika Włoska wskazuje, że wbrew temu, co twierdzi Rada, art. 341 TFUE, zgodnie z którym „[s]iedzibę instytucji Unii określa wspólne porozumienie rządów państw członkowskich”, nie ma zastosowania do decyzji w sprawie siedziby agencji Unii. Zaskarżona decyzja należy zatem do wyłącznych kompetencji Unii, jak to wyraźnie stwierdziła Komisja we wniosku dotyczącym rozporządzenia, o którym mowa w pkt 20 niniejszego wyroku, a w konsekwencji podlega kontroli Trybunału.
- 50 Comune di Milano, popierane przez Regione Lombardia, przedstawia argumentację podobną do tej, którą wysunęła Republika Włoska.
- 51 Comune di Milano podnosi przede wszystkim, że o ile nie przyjmie się podejścia czysto formalnego, należy uznać, że zaskarżoną decyzję można przypisać Radzie, a w szczególności jej prezydencji, której w ramach procedury przeniesienia EMA przyznano rolę rozstrzygającą, pozwalającą jej na zrekompensowanie niezdolności państw członkowskich do uzyskania większości, a tym samym na podjęcie decyzji w przypadku równej liczby głosów, w tym w drodze losowania.
- 52 Następnie Comune di Milano wskazuje, iż możliwość przypisania zaskarżonej decyzji Radzie wynika również z faktu, że w niniejszym przypadku przy ustalaniu nowej siedziby EMA zastosowano zasadę większości, a nie jednomyślności.
- 53 Ponadto Comune di Milano uważa, iż nawet gdyby stwierdzono, że zaskarżoną decyzję należy przypisać państwom członkowskim, powinna ona jednak podlegać kontroli sądowej. Wyjaśnia ono, że tak samo jak akt podjęty przez Coreper musi być przypisany Radzie, tak akty prezydencji Unii muszą być przypisane Radzie, gdy formalnie i materialnie wykonuje ona kompetencje do przyjęcia danego środka. Fakt, że akt jest następnie potwierdzany przez państwa członkowskie

przy okazji posiedzenia Rady, nie może wyłączać go spod kontroli Trybunału, ponieważ potwierdzenie to kończy proces decyzyjny i nadaje aktowi ostateczny charakter. Co ważniejsze, akty organów wewnętrznych Rady powinny podlegać kontroli zgodności z prawem na mocy orzecznictwa Trybunału (wyroki z dnia 20 września 2016 r.: *Ledra Advertising i in./Komisja i EBC*, od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701; a także *Mallis i in./Komisja i EBC*, od C-105/15 P do C-109/15 P, EU:C:2016:702).

- 54 Wreszcie, Comune di Milano odnosi się do uzasadnienia wniosku dotyczącego rozporządzenia, o którym mowa w pkt 20 niniejszego wyroku, w którym Komisja stwierdziła, że „[k]westia lokalizacji siedziby Agencji wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji Unii”, co jej zdaniem potwierdza, że zaskarżona decyzja jest aktem Rady przyjętym w ramach wykonywania wyłącznej kompetencji.
- 55 Ponadto Comune di Milano krytykuje formalizm podejścia popieranego przez Radę.
- 56 Po pierwsze, przypomina, że decydującym kryterium dla określenia autora aktu jest to, czy akt ten, biorąc pod uwagę jego treść i okoliczności jego przyjęcia, stanowi decyzję Rady. Z całokształtu okoliczności, w jakich zaskarżona decyzja została wydana, oraz z jej treści wynika, że decyzji tej nie można zakwalifikować jako aktu politycznego i międzyrządowego, niepodlegającego kontroli zgodności z prawem ustanowionej przez traktaty. Comune di Milano zaznacza w szczególności, że rzeczona decyzja została nie tylko przygotowana przez służby administracyjne Rady, ale także przyjęta przez pełniącą obowiązki prezydencję Rady. Podobnie zdecydowano nie tylko o odstąpieniu od zasady jednomyślności, ale również o przeprowadzeniu losowania, przy czym ta ostatnia okoliczność świadczy o tym, że zaskarżona decyzja nie opiera się na jakiegokolwiek uznaniowej ocenie lub wyważeniu wchodzących w grę interesów, które są charakterystyczne dla decyzji o charakterze czysto politycznym.
- 57 Po drugie, argumenty co do istoty podniesione w tym kontekście przez Radę są bezzasadne. Przede wszystkim art. 341 TFUE, który stanowi, że decyzja w sprawie wyboru miejsca siedziby instytucji podejmowana jest za „wspólnym porozumieniem rządów państw członkowskich”, wyklucza głosowanie w materii regulowanej tym artykułem. Następnie, jak wynika z wniosku dotyczącego rozporządzenia, o którym mowa w pkt 20 niniejszego wyroku, wybór miejsca siedziby EMA należy do wyłącznej kompetencji Unii. Kompetencja ta nie może być wykonywana w drodze aktu prawnego państw członkowskich. Ponadto art. 341 TFUE nie można interpretować szeroko, w taki sposób, że obejmuje agencje Unii. Zdaniem Comune di Milano niedawna praktyka w zakresie wyboru siedziby tych agencji wskazuje na tendencję do przenoszenia odpowiedzialności za ten wybór z państw członkowskich na Radę lub na Radę i Parlament. Ponadto argument Rady, zgodnie z którym zaskarżoną decyzję można przypisać państwom członkowskim ze względu na to, że siedzibę EMA wybrano wcześniej aktem przyjętym przez nie, jest również całkowicie bezzasadny. Wreszcie, Comune di Milano powołuje się na inne elementy formalne, które potwierdzają możliwość przypisania tej decyzji Radzie, a mianowicie z jednej strony rejestrowanie i rozpowszechnianie aktów i sprawozdań przez samą Radę, z drugiej zaś strony dokumenty informacyjne rozpowszechniane przez EMA i władze niderlandzkie.
- 58 Po trzecie, Comune di Milano podnosi pomocniczo, że akty przyjęte przez pełniącą obowiązki prezydencję Rady powinny podlegać kontroli Trybunału. W pierwszej kolejności uważa ona, że w zakresie, w jakim zaskarżona decyzja kończy procedurę wyboru nowej siedziby EMA, ma ona charakter ostateczny i powinna podlegać kontroli zgodności z prawem. W drugiej kolejności działanie wewnętrznych organów Rady przy przyjmowaniu tej decyzji powinno w każdym

wypadku podlegać kontroli Trybunału, ponieważ instytucje Unii są zobowiązane do przestrzegania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, nawet gdy działają poza ramami instytucjonalnymi Unii.

Ocena Trybunału

- 59 Unia Europejska jest unią prawa, wyposażoną przez traktat FUE w zupełny system środków prawnych i procedur w celu powierzenia Trybunałowi kontroli zgodności z prawem aktów instytucji (zob. podobnie wyroki: z dnia 23 kwietnia 1986 r., *Les Verts/Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, pkt 23; z dnia 3 września 2008 r., *Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja*, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 281; a także z dnia 3 czerwca 2021 r., *Węgry/Parlament*, C-650/18, EU:C:2021:426, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 60 Co się tyczy skargi o stwierdzenie nieważności przewidzianej w art. 263 TFUE, może ona zostać skierowana przeciwko wszelkim przepisom wydanym przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, niezależnie od ich charakteru lub formy, które mają na celu wywołanie wiążących skutków prawnych (zob. podobnie wyroki: z dnia 31 marca 1971 r., *Komisja/Rada*, 22/70, EU:C:1971:32, pkt 42; a także z dnia 3 czerwca 2021 r., *Węgry/Parlament*, C-650/18, EU:C:2021:426, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 61 Niemniej w ramach skargi o stwierdzenie nieważności, o której mowa w art. 263 TFUE, sąd Unii ma jurysdykcję jedynie w zakresie kontroli zgodności z prawem aktów, które można przypisać instytucjom, organom i jednostkom organizacyjnym Unii. Wynika z tego w szczególności, że akty przyjęte przez przedstawicieli rządów państw członkowskich działających nie w charakterze członków Rady lub Rady Europejskiej, lecz w charakterze przedstawicieli swojego rządu i wykonujących w ten sposób wspólnie kompetencje państw członkowskich, nie podlegają kontroli zgodności z prawem sprawowanej przez sąd Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 30 czerwca 1993 r., *Parlament/Rada i Komisja*, C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, pkt 12; a także postanowienie z dnia 16 czerwca 2021 r., *Sharpston/Rada i przedstawiciele rządów państw członkowskich*, C-685/20 P, EU:C:2021:485, pkt 46).
- 62 Jednakże do tego, aby decyzja będąca przedmiotem skargi nie była objęta ustanowioną w art. 263 TFUE kontrolą zgodności z prawem, nie wystarczy, by została ona formalnie przedstawiona jako decyzja państw członkowskich. Konieczne jest jeszcze, aby wspomniany akt, z uwagi na jego treść i całość okoliczności, w jakich został wydany, nie stanowił w rzeczywistości decyzji Rady (zob. podobnie wyrok z dnia 30 czerwca 1993 r., *Parlament/Rada i Komisja*, C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, pkt 14).
- 63 W niniejszym przypadku zaskarżoną decyzję należy rozpatrywać w świetle ram prawnych mających zastosowanie do ustalenia siedziby organów i jednostek organizacyjnych Unii. W tym względzie strony spierają się w kwestii, czy na art. 341 TFUE, zgodnie z którym siedziba „instytucji” jest ustalana „za wspólnym porozumieniem rządów państw członkowskich”, można skutecznie powoływać się jako na podstawę decyzji dotyczących określenia siedziby tych organów i jednostek organizacyjnych.
- 64 Ze swej strony bowiem Rada podnosi, że przepis ten należy interpretować szeroko, w taki sposób, że obejmuje swoim zakresem rzeczne organy i jednostki organizacyjne, w związku z czym kompetencja dotycząca ustalenia siedziby takiego organu lub jednostki organizacyjnej należy

wyłącznie do przedstawicieli rządów państw członkowskich będących stronami wspólnego porozumienia. Wynikałoby z tego, że zaskarżona decyzja, jako akt pochodzący od państw członkowskich, a nie od Rady, nie podlega kontroli Trybunału w trybie art. 263 TFUE.

- 65 Z kolei strony skarżące twierdzą, że zaskarżoną decyzję należy bezdyskusyjnie przypisać Radzie, a zatem nie może ona zostać wyjęta spod sprawowanej przez Trybunał kontroli zgodności z prawem.
- 66 Należy zatem w pierwszej kolejności ustalić, czy decyzja dotycząca wyznaczenia siedziby organu lub jednostki organizacyjnej Unii powinna zostać podjęta przez państwa członkowskie na podstawie zasady ustanowionej w art. 341 TFUE, czy też powinna być podjęta przez prawodawcę Unii na podstawie materialnej podstawy prawnej mającej zastosowanie w dziedzinie, w której dany organ lub jednostka organizacyjna mają prowadzić działalność.

W przedmiocie kompetencji w zakresie ustalania miejsca siedziby organów i jednostek organizacyjnych Unii

- 67 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie i cele, którym on służy, ale także jego kontekst. Geneza przepisu prawa Unii również może dostarczyć informacji istotnych dla jego wykładni (zob. podobnie wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in., C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 68 Należy zatem zbadać na podstawie tych metod wykładni, czy art. 341 TFUE ma zastosowanie do decyzji dotyczących ustalenia siedziby organów i jednostek organizacyjnych Unii.
- 69 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o brzmienie art. 341 TFUE, odnosi się ono wyłącznie do „instytucji Unii”. Tymczasem zgodnie z art. 13 ust. 1 TUE pojęcie „instytucji” odsyła do konkretnej listy podmiotów, która nie obejmuje organów i jednostek organizacyjnych Unii, w szczególności jej agencji.
- 70 W drugiej kolejności, co się tyczy kontekstu, w jaki wpisuje się art. 341 TFUE, należy przede wszystkim podkreślić, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 94 opinii, że szereg postanowień traktatów zostało zmienionych traktatem z Lizbony w celu zawarcia w nim wyraźnego odniesienia do „organów i jednostek organizacyjnych Unii”, co skutkowało wprowadzeniem czytelnego rozróżnienia między z jednej strony instytucjami Unii, wymienionymi wprost w art. 13 ust. 1 TUE, a organami i jednostkami organizacyjnymi Unii z drugiej strony. I tak, podczas gdy niektóre postanowienia traktatu FUE dotyczą wyłącznie instytucji Unii, inne jego postanowienia, takie jak jego art. 15, 16, 123, 124, 127, 130, 228, 263, 265, 267, 282, 298 i 325, odnoszą się w szerszym zakresie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. Jest tak w szczególności, jeśli chodzi o jurysdykcję Trybunału, w przypadku art. 263, 265 i 267 TFUE.
- 71 Należy stwierdzić, że brzmienie art. 341 TFUE, który dotyczy wyłącznie „instytucji”, odpowiada brzmieniu postanowień, które były poprzednikami tego artykułu, a mianowicie art. 216 traktatu EWG (następnie art. 216 traktatu WE, a wreszcie art. 289 WE).
- 72 Podnoszonej przez Radę okoliczności, że postanowienia części siódmej traktatu FUE, zatytułowanej „Postanowienia ogólne i końcowe”, w którą wpisuje się art. 341 TFUE, wymieniają „instytucje”, nie można zatem interpretować – mimo że, jak wynika z pkt 70 niniejszego wyroku, traktat UE dokonuje wyraźnego rozróżnienia między z jednej strony instytucjami Unii a jej

organami i jednostkami z drugiej strony – jako przejawu zamiaru autorów traktatów, aby nadać pojęciu „instytucji” szeroki zakres, w ten sposób że pojęcie „instytucji” obejmuje nie tylko podmioty wymienione w art. 13 ust. 1 TUE, ale również organy i jednostki organizacyjne Unii ustanowione przez traktaty lub na ich podstawie, które mają się przyczyniać do realizacji celów Unii. Jest tak tym bardziej, że traktat UE i traktat FUE stanowią jednolitą podstawę konstytucyjną dla Unii na mocy art. 1 akapit trzeci TUE i art. 1 ust. 2 TFUE, wobec czego definicja pojęcia „instytucji” zawarta w art. 13 ust. 1 TUE oraz rozróżnienie między tymi instytucjami z jednej strony a organami i jednostkami organizacyjnymi Unii z drugiej strony powinny obowiązywać w sposób przekrojowy i jednolity w obu traktatach.

- 73 Dokonana przez Trybunał szeroka wykładnia pojęcia „instytucji” w rozumieniu art. 340 akapit drugi TFUE, który stanowi, że „[w] dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej Unia powinna naprawić, zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji”, również nie może być decydująca.
- 74 O ile bowiem Trybunał orzekł, że pojęcie „instytucji” w rozumieniu wspomnianego postanowienia obejmuje nie tylko instytucje Unii wymienione w art. 13 ust. 1 TUE, ale również wszystkie inne organy i jednostki organizacyjne Unii ustanowione przez traktaty lub na ich podstawie, które mają na celu przyczynianie się do realizacji celów Unii (wyrok z dnia 16 grudnia 2020 r., Rada i in./K. Chrysostomides & Co. i in., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P i C-604/18 P, EU:C:2020:1028, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo), o tyle w celu sformułowania tego orzecznictwa powołał się on wyraźnie na okoliczność, że po pierwsze, organy i jednostki organizacyjne Unii ustanowione przez traktaty lub na ich podstawie mają przyczyniać się do realizacji celów Unii, a po drugie, byłoby sprzeczne z zamiarem autorów traktatów, aby Unia mogła uniknąć skutków postanowień traktatów regulujących odpowiedzialność pozaumowną Unii, gdy działa ona za pośrednictwem organu lub jednostki organizacyjnej (zob. podobnie wyrok z dnia 2 grudnia 1992 r., SGEEM i Etroy/EBI, C-370/89, EU:C:1992:482, pkt 13–16).
- 75 Tak więc szeroka wykładnia pojęcia „instytucji” dokonana przez Trybunał do celów stosowania art. 340 akapit drugi TFUE odpowiada uzasadnionej ogólnymi zasadami wspólnymi dla praw państw członkowskich, o których wyraźnie mowa w tym postanowieniu, potrzebie uniknięcia sytuacji, w której Unia mogłaby uchylać się od stosowania systemu odpowiedzialności pozaumownej objętego art. 268 TFUE w związku z art. 340 akapit drugi TFUE oraz wynikającej z niego kontroli sądowej Trybunału, w sytuacji gdy działa ona za pośrednictwem organu lub jednostki organizacyjnej Unii odrębnej od instytucji wymienionych w art. 13 ust. 1 TUE (zob. analogicznie wyrok z dnia 2 grudnia 1992 r., SGEEM i Etroy/EBI, C-370/89, EU:C:1992:482, pkt 14, 16). Powinno tak być tym bardziej, że – jak wskazał rzecznik generalny w pkt 100 opinii – pojęcie „pracowników”, o którym mowa w art. 340 akapit drugi TFUE, obejmuje z funkcjonalnego punktu widzenia całość personelu pracującego na rzecz Unii, czy to w instytucjach, czy w organach i jednostkach organizacyjnych Unii.
- 76 W konsekwencji nie można skutecznie powoływać się na wykładnię pojęcia „instytucji” w rozumieniu art. 340 akapit drugi TFUE, który reguluje zasięg odpowiedzialności pozaumownej Unii, w celu zdefiniowania przez analogię zakresu stosowania art. 341 TFUE, dotyczącego obszaru kompetencji zastrzeżonych dla państw członkowskich na mocy traktatów.
- 77 Rada nie może również skutecznie powoływać się na pojęcie „instytucji” zawarte w art. 342 TFUE, zgodnie z którym „[s]ystem językowy instytucji Unii określa Rada, stanowiąc jednomyślnie w drodze rozporządzeń, bez uszczerbku dla postanowień statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii

Europejskiej”. Jak bowiem wskazał rzecznik generalny w pkt 98 opinii, pojęcie „instytucji” w rozumieniu tego ostatniego artykułu nie musi być interpretowane jako obejmujące organy i jednostki organizacyjne Unii, ponieważ system językowy organu lub jednostki organizacyjnej Unii może różnić się od systemu obowiązującego w instytucjach Unii.

- 78 Co się tyczy protokołu nr 6, chociaż – jak podnosi Rada – ustanawia on nie tylko siedzibę instytucji Unii, lecz również siedzibę niektórych organów i jednostek organizacyjnych Unii, w tym Europolu, i odwołuje się do art. 341 TFUE, to jednak nie przewiduje on, że siedziby organów i jednostek organizacyjnych Unii powinny być określane wspólnie przez państwa członkowskie zgodnie z zasadą wyrażoną w tym przepisie. W tym względzie należy zauważyć, że wspólną cechą tych organów i jednostek organizacyjnych Unii jest to, że zostały utworzone przez państwa członkowskie, podczas gdy nie jest tak w przypadku agencji Unii takiej jak EMA, utworzonej na podstawie traktatów założycielskich przez prawodawcę Unii. Tym samym z protokołu tego nie można wywieść woli stosowania przez państwa członkowskie, bezpośrednio lub przez analogię, ustanowionej w tym artykule zasady do ustalania miejsca siedziby wszystkich organów i jednostek organizacyjnych Unii.
- 79 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 112 opinii, przyjęcie protokołu szczególnego świadczy – wręcz przeciwnie – o tym, że państwa członkowskie uznały, iż ich decyzja zbiorowa dotycząca ustalenia miejsca siedziby niektórych organów i jednostek organizacyjnych Unii, enumeratywnie wymienionych, powinna być wpisana do prawa pierwotnego w celu wywarcia skutków prawnych w prawie Unii.
- 80 Co się tyczy wyraźnego odesłania w protokole nr 6 do art. 341 TFUE, wynika z niego, że protokół ten dotyczy przede wszystkim instytucji wymienionych w art. 13 ust. 1 TUE.
- 81 Ponadto prawdą jest, jak wynika z art. 2 decyzji z Edynburga, że przedstawiciele rządów państw członkowskich wyrazili wolę zastrzeżenia dla siebie decyzji dotyczących siedzib organów i jednostek organizacyjnych Unii w taki sam sposób, w jaki są wyraźnie i jasno upoważnieni przez art. 341 TFUE do ustanawiania siedzib instytucji Unii. Dodatkowo podczas konferencji międzyrządowej, która doprowadziła do przyjęcia traktatu z Amsterdamu, treść decyzji z Edynburga została przejęta jako protokół załączony do traktatów UE, WE, EWWiS i EWEA, który obecnie stał się protokołem nr 6 załączonym do traktatów UE, FUE i EWEA.
- 82 Niemniej jednak, po pierwsze, jedyny artykuł tego protokołu określa w sposób podobny do art. 1 decyzji z Edynburga siedzibę wyłącznie instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii utworzonych przez państwa członkowskie. Po drugie, mimo że Trybunał uznał wiążącą moc prawną tej decyzji w wyroku z dnia 1 października 1997 r., Francja/Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450), do którego odniósł się w kolejnych późniejszych wyrokach [zob. podobnie wyroki: z dnia 13 grudnia 2012 r., Francja/Parlament, C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:796, pkt 36–42; z dnia 2 października 2018 r., Francja/Parlament (Wykonywanie uprawnień budżetowych), C-73/17, EU:C:2018:787, pkt 33], art. 2 wspomnianej decyzji nie może prowadzić do przyjęcia wykładni art. 341 TFUE, która byłaby sprzeczna z jego jasnym brzmieniem.
- 83 Rada powołuje się również, jako na element kontekstu, na wcześniejszą praktykę instytucjonalną dotyczącą ustalenia siedziby organów i jednostek organizacyjnych Unii i twierdzi, że praktyka ta korzysta z „uznania instytucjonalnego” na mocy wspólnego oświadczenia z 2012 r. i załączonego do niego wspólnego podejścia.

- 84 Jednakże z informacji przekazanych Trybunałowi w ramach niniejszych spraw wynika, że ta wskazywana praktyka wcale nie jest powszechna. Jeśli bowiem chodzi o procedury stosowane w celu wyznaczenia siedziby organów i jednostek organizacyjnych Unii, to albo przeprowadzały je wyłącznie same państwa członkowskie, albo włączały się w nie – w różnym stopniu i w oparciu o różne podstawy – instytucje Unii jako uczestnicy procesu legislacyjnego lub też nie.
- 85 Przy założeniu jednak, że możliwe jest, jak twierdzi Rada, zidentyfikowanie wcześniejszej utrwalonej i spójnej praktyki, zgodnie z którą miejsca siedziby organów i jednostek organizacyjnych Unii były systematycznie ustalane na podstawie wyboru politycznego dokonanego wyłącznie przez przedstawicieli rządów państw członkowskich, wykładnia art. 341 TFUE proponowana przez Radę na podstawie tej praktyki nie może korzystać z jakiegokolwiek „uznania instytucjonalnego” na mocy wspólnego oświadczenia z 2012 r. i załączonego do niego wspólnego podejścia. Jak podkreślono w akapicie piątym tego oświadczenia, nie ma ono bowiem prawnie wiążącego charakteru i nie zawiera ponadto żadnego uznania jakiegokolwiek zastrzeżenia kompetencji państw członkowskich w odniesieniu do określenia miejsca siedziby organów i jednostek organizacyjnych Unii.
- 86 W każdym wypadku taka praktyka, która byłaby sprzeczna z postanowieniami traktatu FUE, a w szczególności z postanowieniami art. 341 TFUE, rozszerzając wbrew jasnemu brzmieniu zakres stosowania tego artykułu na określenie miejsca siedziby organów i jednostek organizacyjnych Unii, nie może tworzyć precedensu wiążącego instytucje (zob. podobnie wyrok z dnia 6 maja 2008 r., Parlament/Rada, C-133/06, EU:C:2008:257, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 87 W trzeciej i ostatniej kolejności, co się tyczy celu art. 341 TFUE, polega on na ochronie uprawnień decyzyjnych państw członkowskich w zakresie ustalania miejsca siedziby samych instytucji Unii. Wbrew stanowisku bronionemu przez Radę na rozprawie dokonywanie wykładni tego artykułu w ten sposób, że nie ma on zastosowania do organów i jednostek organizacyjnych Unii, nie może skutkować pozbawieniem go wszelkiej skuteczności (*effet utile*), jak zauważył rzecznik generalny w pkt 138 opinii. O ile prawdą jest, że siedziba instytucji Unii jest już określona w prawie pierwotnym, w tym wypadku w protokole nr 6, o tyle art. 341 TFUE wciąż ma znaczenie dla każdej ewentualnej przyszłej decyzji zmieniającej siedzibę istniejącej instytucji lub ustalającej siedzibę nowej instytucji.
- 88 W tym kontekście należy przypomnieć, że w odróżnieniu od instytucji Unii, których utworzenie i funkcje są, ze względu na ich konstytucyjne znaczenie, przewidziane w samych traktatach, organów i jednostek organizacyjnych Unii, takich jak EMA, których działanie jest poświęcone realizacji celów danej polityki Unii, nie tworzą co do zasady traktaty. W tych okolicznościach ich utworzenie, jeżeli nie wynika z prawa pierwotnego, powinno wynikać z aktu prawa wtórnego przyjętego na podstawie przepisów materialnych wdrażających politykę Unii, w której dany organ lub jednostka organizacyjna działają, zgodnie z procedurami przewidzianymi w tych postanowieniach.
- 89 W braku innych wyjaśnień w tym względzie w traktatach do prawodawcy Unii należy, zgodnie z procedurami przewidzianymi w odpowiednich postanowieniach traktatów, ustalenie miejsca siedziby organu lub jednostki organizacyjnej Unii, które sam ustanowił na mocy aktu prawa wtórnego przyjętego na podstawie tych przepisów, na wzór kompetencji, jakie posiada on na mocy tych przepisów w celu określenia kompetencji, organizacji i sposobu funkcjonowania tego organu lub tej jednostki organizacyjnej.

- 90 Decyzja w sprawie ustalenia miejsca siedziby organu lub jednostki organizacyjnej Unii, takiego jak agencja Unii, jest zatem, wbrew temu, co twierdzi Rada, ściśle związana z decyzją w sprawie jej utworzenia. Decyzja o przeniesieniu siedziby takiej agencji ma taki sam charakter.
- 91 Prawdą jest, że ustalenie miejsca siedziby organu lub jednostki organizacyjnej Unii może mieć na uwadze względy polityczne, takie jak konieczność zapewnienia przy umiejscowieniu organów lub jednostek organizacyjnych Unii określonej równowagi geograficznej lub uprzywilejowania państw członkowskich, na których terytorium nie ma jeszcze siedziby organu lub jednostki organizacyjnej Unii.
- 92 Jednakże polityczny charakter decyzji określającej miejsce siedziby takiego organu lub jednostki organizacyjnej Unii nie może sam w sobie uzasadniać tego, by decyzja ta nie wchodziła w zakres kompetencji prawodawcy Unii, jest on bowiem zmuszony do regularnego dokonywania wyborów politycznych przy wykonywaniu kompetencji Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 7 września 2016 r., Niemcy/Parlament i Rada, C-113/14, EU:C:2016:635, pkt 55).
- 93 Ponadto taka decyzja powinna zasadniczo zapewniać realizację zadań powierzonych danemu organowi lub jednostce organizacyjnej Unii w celu realizacji celów danej polityki.
- 94 Tym bardziej nie można przyjąć tezy, zgodnie z którą okoliczność powiązania ustalenia siedziby organu lub jednostki organizacyjnej Unii z podstawą materialnoprawną, na której opiera się utworzenie tego organu, mogłaby prowadzić, zgodnie z właściwą podstawą prawną, do poddania tego ustalenia głosowaniu kwalifikowanemu w Radzie, a nie do decyzji podjętej w drodze wspólnego porozumienia przedstawicieli rządów państw członkowskich, czyniąc go jednocześnie elementem kompromisu w ramach debaty legislacyjnej.
- 95 Jak bowiem przypomniano w pkt 92 niniejszego wyroku, okoliczność, że decyzja o ustaleniu miejsca siedziby organu lub jednostki organizacyjnej Unii może mieć istotny wymiar polityczny, ponieważ powinna ona odpowiadać w szczególności względem dotyczącym równowagi geograficznej, nie stoi na przeszkodzie temu, by prawodawca Unii mógł podjąć tę decyzję zgodnie z procedurami przewidzianymi w postanowieniach traktatów mających znaczenie dla sprawy, ponieważ ten wymiar polityczny może stanowić w tym względzie okoliczność, którą prawodawca Unii może uwzględnić przy wykonywaniu swoich uprawnień dyskrecyjnych. Należy ponadto podkreślić, że ponieważ proces legislacyjny Unii kieruje się – na podstawie art. 1 akapit drugi w związku z art. 10 ust. 3 TUE – zasadą przejrzystości wobec obywateli, korzystanie z tego procesu może wzmocnić demokratyczne podstawy decyzji dotyczącej wyznaczenia miejsca siedziby organu lub jednostki organizacyjnej Unii, takiej jak EMA.
- 96 Ponadto, co ważniejsze, okoliczność, że decyzja taka jak decyzja dotycząca ustalenia miejsca siedziby organu lub jednostki organizacyjnej Unii ma charakter polityczny, nie może prowadzić do zmiany kompetencji przyznanych na mocy traktatów instytucjom Unii ani do wyłączenia wykonywania tych kompetencji z procedur ustawodawczych przewidzianych w traktatach. Określenie zakresu postanowienia traktatów regulującego materialną kompetencję Unii nie może zatem zależeć od względów związanych z delikatnym politycznie charakterem danej dziedziny lub troską o zapewnienie skuteczności działania.
- 97 Z całości powyższych rozważań, a w szczególności z brzmienia art. 341 TFUE wynika, że postanowienia tego nie można interpretować w ten sposób, że reguluje określenie miejsca siedziby organu lub jednostki organizacyjnej Unii, takiego jak EMA.

- 98 W tych okolicznościach kompetencja do decydowania o ustaleniu miejsca siedziby tej agencji nie należy do państw członkowskich, lecz do prawodawcy Unii, na którym spoczywa obowiązek działania w tym celu zgodnie z procedurami przewidzianymi w mających znaczenie dla sprawy postanowieniach traktatów, w niniejszym przypadku art. 114 i art. 168 ust. 4 TFUE, które przewidują zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej.
- 99 To właśnie w świetle tego wniosku należy następnie zająć stanowisko w przedmiocie jurysdykcji Trybunału do orzekania w przedmiocie niniejszych skarg.

W przedmiocie tego, kim jest autor zaskarżonej decyzji, i w przedmiocie jurysdykcji Trybunału na podstawie art. 263 TFUE

– W przedmiocie tego, kim jest autor zaskarżonej decyzji

- 100 W pierwszej kolejności należy zbadać, czy zaskarżoną decyzję, która została podjęta przy okazji posiedzenia Rady przez konferencję przedstawicieli rządów państw członkowskich, można przypisać tym przedstawicielom.
- 101 W tym względzie, co się tyczy treści zaskarżonej decyzji, z jej tytułu, jak i z protokołu z posiedzenia Rady z dnia 20 listopada 2017 r., o którym mowa w pkt 19 niniejszego wyroku, wynika, że decyzja ta stanowi akt szefów państw lub rządów 27 państw członkowskich, przyjęty przy okazji posiedzeniu Rady po przeprowadzeniu procedury międzyrządowej. Analizę tę potwierdza wskazanie zawarte we wniosku Komisji z dnia 29 listopada 2017 r., o którym mowa w pkt 20 niniejszego wyroku, zgodnie z którym wniosek ten ma na celu podjęcie działań następczych, w świetle notyfikowania przez Zjednoczone Królestwo w dniu 29 marca 2017 r. zamiaru wystąpienia z Unii, w związku z wyborem Amsterdamu na miejsce nowej siedziby EMA przez „pozostałe 27 państw członkowskich, przy okazji posiedzenia Rady do Spraw Ogólnych”.
- 102 O wniosku, że zaskarżoną decyzję należy przypisać przedstawicielom rządów państw członkowskich, a nie Radzie, świadczy również późniejsze przyjęcie rozporządzenia 2018/1718, ponieważ dopiero po przyjęciu tej decyzji Rada, jako współprawodawca wraz z Parlamentem, wzięła udział w zwykłej procedurze ustawodawczej w celu wprowadzenia w drodze tego rozporządzenia odniesienia do siedziby EMA w rozporządzeniu nr 726/2004, które ustanowiło tę agencję.
- 103 Jeśli chodzi o okoliczności towarzyszące przyjęciu zaskarżonej decyzji, należy zauważyć, że udział instytucji Unii w procesie prowadzącym do przyjęcia tej decyzji, w szczególności Komisji, poprzez dokonaną przez nią ocenę ofert, oraz Rady, poprzez jej przewodniczenie posiedzeniu w dniu 20 listopada 2017 r. oraz udostępnienie pomieszczeń i wewnętrznych struktur funkcjonalnych, takich jak Sekretariat Generalny, nie pozwala na wyciągnięcie wniosku, że rzeczoną decyzję można przypisać Radzie, a nie państwom członkowskim.
- 104 Przyjęcie bowiem aktu w pomieszczeniach instytucji Unii lub przy jej wsparciu samo w sobie nie przyznaje Trybunałowi jurysdykcji do dokonania oceny zgodności z prawem tego aktu (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 marca 1990 r., *Le Pen*, C-201/89, EU:C:1990:133, pkt 11, 16).
- 105 Tym samym zaskarżona decyzja nie może, ani z uwagi na swoją treść, ani przez okoliczności jej przyjęcia, zostać zakwalifikowana jako akt Rady. Przeciwnie, decyzja ta stanowi akt wspólnie przyjęty przez przedstawicieli rządów państw członkowskich za ich wspólnym porozumieniem.

– W przedmiocie jurysdykcji Trybunału na podstawie art. 263 TFUE

- 106 W drugiej kolejności należy przypomnieć, że właściwym kryterium przyjętym przez Trybunał, przesądzającym o wyłączeniu jurysdykcji sądów Unii do rozpatrzenia skargi skierowanej przeciwko takim aktom przyjętym przez przedstawicieli rządów państw członkowskich, jest wyłącznie kryterium ich autora, niezależnie od wiążących skutków prawnych (postanowienie z dnia 16 czerwca 2021 r., Sharpston/Rada i przedstawiciele rządów państw członkowskich, C-685/20 P, EU:C:2021:485, pkt 47).
- 107 Argumentacji stron skarżących, zgodnie z którą w niniejszej sprawie należy przyjąć szeroką koncepcję autorów aktów, do których odnosi się art. 263 TFUE, a mianowicie instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, aby stwierdzić, że zaskarżona decyzja została przyjęta przez instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną Unii w rozumieniu tego artykułu, lub aby przynajmniej utożsamić niniejsze skargi ze skargami na decyzję Rady, nie można zatem uwzględnić bez naruszenia jasnego brzmienia tego artykułu (zob. podobnie postanowienie z dnia 16 czerwca 2021 r., Sharpston/Rada i przedstawiciele rządów państw członkowskich, C-685/20 P, EU:C:2021:485, pkt 48).
- 108 Taka wykładnia byłaby również sprzeczna z wolą autorów traktatów, odzwierciedloną w art. 263 TFUE, którego zakres stosowania ogranicza się wyłącznie do aktów prawa Unii przyjętych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, aby wyłączyć akty państw członkowskich spod kontroli sądów Unii.
- 109 W związku z tym, o ile zaskarżona decyzja stanowi akt przyjęty wyłącznie przez państwa członkowskie, który nie podlega kontroli zgodności z prawem przewidzianej w art. 263 TFUE, o tyle nie może ona być utożsamiana z decyzją wydaną na podstawie art. 341 TFUE, ponieważ – jak wynika z rozważań zawartych w pkt 67–97 niniejszego wyroku – artykuł ten należy interpretować jako dotyczący wyłącznie określenia miejsca siedziby instytucji wymienionych w art. 13 ust. 1 TUE, a nie określenia miejsca siedziby organów i jednostek organizacyjnych Unii.
- 110 Tymczasem, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 166 opinii, decyzja, która, tak jak zaskarżona decyzja, została podjęta przez państwa członkowskie w dziedzinie, w której traktaty nie przewidują ich działania, jest pozbawiona jakiegokolwiek wiążącego skutku prawnego w prawie Unii. Okoliczność, że jedna instytucja Unii (lub więcej) odegrała pewną rolę w ramach postępowania, które doprowadziło do przyjęcia tej decyzji, nie zmienia jej charakteru, który nie podlega porządkowi prawnemu Unii (zob. analogicznie wyrok z dnia 20 września 2016 r., Ledra Advertising i in./Komisja i EBC, od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, pkt 54).
- 111 W tym kontekście do prawodawcy Unii należy, ze względu zarówno na pewność prawa, jak i skuteczną ochronę sądową, przyjęcie – zgodnie z procedurami przewidzianymi przez właściwe przepisy traktatów – aktu Unii zatwierdzającego decyzję lub, przeciwnie, odstępującego od decyzji politycznej przyjętej przez państwa członkowskie, przy czym jedynie ten akt prawodawcy Unii może wywoływać wiążące skutki prawne w ramach prawa Unii, zaś w kontekście takim jak rozpatrywany w niniejszej sprawie wspomniany akt musi koniecznie poprzedzać wszelkie środki służące praktycznej realizacji nowej lokalizacji siedziby danej agencji.
- 112 Tym samym w niniejszej sprawie, w odniesieniu do ustalenia nowej siedziby EMA, jedynym prawnie wiążącym przepisem, który wchodzi w zakres prawa Unii, jest art. 71a rozporządzenia nr 726/2004, wprowadzony do niego rozporządzeniem 2018/1718.

- 113 Z całości powyższych rozważań wynika, że zaskarżona decyzja nie stanowi aktu Rady, lecz akt o charakterze politycznym, który nie wywołuje wiążących skutków prawnych, przyjęty wspólnie przez państwa członkowskie, w związku z czym nie może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE.
- 114 Wobec tego, bez konieczności orzekania w przedmiocie wniosku Republiki Włoskiej o zastosowanie środków dowodowych, należy oddalić skargi Republiki Włoskiej i Comune di Milano jako skierowane przeciwko aktowi, którego kontrola zgodności z prawem nie należy do właściwości Trybunału na podstawie art. 263 TFUE.

W przedmiocie kosztów

- 115 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 116 Zgodnie z art. 138 § 3 regulaminu postępowania w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty. Jednakże jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, Trybunał może orzec, że jedna ze stron pokryje, oprócz własnych kosztów, część kosztów poniesionych przez stronę przeciwną.
- 117 W niniejszym wypadku, charakteryzującym się tym, że okoliczności towarzyszące przyjęciu zaskarżonej decyzji wyróżniają się odmienną praktyką i rozbieżnymi interpretacjami w kwestii kompetencji decyzyjnych w dziedzinie ustalania siedziby organów i jednostek organizacyjnych Unii, zasadne wydaje się orzeczenie, że każda ze stron, czyli Republika Włoska, Comune di Milano i Rada, pokryje własne koszty.
- 118 Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania Regione Lombardia, Królestwo Niderlandów i Komisja, będące interwenientami, pokryją własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Skargi zostają oddalone.

2) Republika Włoska, Comune di Milano i Rada Unii Europejskiej pokrywają własne koszty.

3) Regione Lombardia, Królestwo Niderlandów i Komisja Europejska pokrywają własne koszty.

Podpisy