



# Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
DOMNUL MICHAL BOBEK  
 prezentate la 6 octombrie 2021<sup>1</sup>

## Cauzele conexe C-59/18 și C-182/18

**Republica Italiană (C-59/18)**  
**Comune di Milano (C-182/18)**  
**împotriva**  
**Consiliului Uniunii Europene**  
**Cauza C-743/19**  
**Parlamentul European**  
**împotriva**  
**Consiliului Uniunii Europene**

„Acțiune în anulare – Agenții ale Uniunii – Agenția Europeană pentru Medicamente și Autoritatea Europeană a Muncii – Sedii – Domeniul de aplicare al articolului 341 TFUE – Competența de a decide cu privire la sediile agențiilor – Decizii adoptate de reprezentanții statelor membre în marja reuniunilor Consiliului pentru a stabili locația sediilor agențiilor – Natura juridică – Autorul actului – Competența Curții în temeiul articolului 263 TFUE – Lipsa unor efecte obligatorii în ordinea juridică a Uniunii”

## I. Introducere

1. În luna noiembrie 2017, ca urmare a notificării de către Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord a intenției sale de a se retrage din Uniunea Europeană, reprezentanții guvernelor statelor membre au selectat, în marja unei reuniuni a Consiliului Uniunii Europene (denumit în continuare „Consiliul”), orașul Amsterdam (Țările de Jos) pentru a înlocui Londra ca noua locație a sediului Agenției Europene pentru Medicamente (denumită în continuare „EMA”). În luna iunie 2019, reprezentanții guvernelor statelor membre au decis de asemenea de comun acord ca sediul nou-înființatei Autorități Europene a Muncii (denumită în continuare „ELA”) să fie stabilit la Bratislava (Slovacia).

2. În cauzele conexe C-59/18 și C-182/18 (denumite în continuare „cauzele EMA”), Republica Italiană și, respectiv, Comune di Milano (comuna urbană Milano, Italia) contestă decizia reprezentanților guvernelor statelor membre de a muta sediul EMA la Amsterdam. În cauza C-743/19 (denumită în continuare „cauza ELA”), Parlamentul European contestă decizia reprezentanților statelor membre de a stabili sediul ELA la Bratislava (Slovacia).

<sup>1</sup> Limba originală: engleza.

3. Aceste contestații dau naștere la o serie de întrebări importante. În primul rând, o decizie colectivă a reprezentanților statelor membre poate face obiectul unei acțiuni în anulare în temeiul articolului 263 TFUE? În al doilea rând, deciziile reprezentanților statelor membre privind stabilirea sediului agențiilor Uniunii intră în domeniul de aplicare al articolului 341 TFUE? În al treilea rând, care este statutul juridic, în cadrul dreptului Uniunii, al deciziilor reprezentanților statelor membre care nu sunt prevăzute de tratate? Întrucât aceste chestiuni constituționale sunt comune celor trei cauze în discuție, le vom aborda împreună în prezentele concluzii.

4. Ca urmare a deciziei reprezentanților guvernelor statelor membre, Regulamentul (UE) 2018/1718<sup>2</sup> a prevăzut că Amsterdam va fi locația noului sediu al EMA. Acest regulament a fost atacat prin două acțiuni introduse de Republica Italiană (C-106/19) și, respectiv, de Comune di Milano (C-232/19). Tratăm aceste cauze împreună în concluzii prezentate în paralel în aceeași zi cu prezentele concluzii<sup>3</sup>.

## II. Cadrul juridic

5. Articolul 341 TFUE prevede:

„Sediul instituțiilor Uniunii se stabilește de comun acord de către guvernele statelor membre.”

6. La 12 decembrie 1992, reprezentanții guvernelor statelor membre au adoptat de comun acord, în temeiul articolului 216 din Tratatul CEE, al articolului 77 din Tratatul CECO și al articolului 189 din Tratatul Euratom, Decizia privind stabilirea sediilor unor instituții și ale anumitor organisme și servicii ale Comunităților Europene (denumită în continuare „Decizia de la Edinburgh”) <sup>4</sup>.

7. Articolul 1 din Decizia de la Edinburgh stabilește sediile Parlamentului European, Consiliului, Comisiei, Curții de Justiție, Comitetului Economic și Social, Curții de Conturi și Băncii Europene de Investiții. Articolul 2 din decizia respectivă a prevăzut că „sediul altor organisme și servicii înființate sau care urmează să fie înființate va fi stabilit de comun acord de către reprezentanții guvernelor statelor membre în cadrul unui viitor Consiliu European, ținând seama de avantajele pe care dispozițiile de mai sus le prezintă pentru statele membre în cauză și acordând o prioritate corespunzătoare statelor membre care nu găzduiesc în prezent sediile instituțiilor comunitare”.

8. În temeiul Protocolului nr. 6, anexat la TUE și la TFUE prin Tratatul de la Amsterdam, privind stabilirea sediilor unor instituții și ale anumitor organe, oficii, agenții și servicii ale Uniunii Europene (denumit în continuare „Protocolul nr. 6”):

„Reprezentanții guvernelor statelor membre,

Având în vedere articolul 341 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și articolul 189 din Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice,

<sup>2</sup> Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 14 noiembrie 2018 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 726/2004 în ceea ce privește stabilirea sediului Agenției Europene pentru Medicamente (JO 2018, L 291, p. 3).

<sup>3</sup> Concluziile prezentate în cauzele Republica Italiană și Comune di Milano/Consiliul și Parlamentul European (denumite în continuare „cauzele EMA 2”) (cauzele conexate C-106/19 și C-232/19).

<sup>4</sup> JO 1992, C 341, p. 1.

Reamintind și confirmând decizia adoptată la 8 aprilie 1965 și fără a aduce atingere deciziilor privind sediul instituțiilor, organelor, oficiilor, agențiilor și serviciilor viitoare,

Au convenit cu privire la următoarele dispoziții [...]:

Articol unic

- (a) Parlamentul European are sediul la Strasbourg [...].
- (b) Consiliul are sediul la Bruxelles. [...]
- (c) Comisia are sediul la Bruxelles. [...]
- (d) Curtea de Justiție a Uniunii Europene are sediul la Luxemburg.
- (e) Curtea de Conturi are sediul la Luxemburg.
- (f) Comitetul Economic și Social are sediul la Bruxelles.
- (g) Comitetul Regiunilor are sediul la Bruxelles.
- (h) Banca Europeană de Investiții are sediul la Luxemburg.
- (i) Banca Centrală Europeană are sediul la Frankfurt.
- (j) Oficiul European de Poliție (Europol) are sediul la Haga.”

### III. Contextul litigiilor și al procedurilor în fața Curții

#### A. Cauzele C-59/18 și C-182/18 (cauzele EMA)

9. Agenția Europeană pentru Evaluarea Medicamentelor a fost creată prin Regulamentul (CEE) nr. 2309/93 al Consiliului din 22 iulie 1993 de stabilire a procedurilor comunitare privind autorizarea și supravegherea medicamentelor de uz uman și veterinar și de instituire a unei Agenții Europene pentru Evaluarea Medicamentelor<sup>5</sup>.

10. La 29 octombrie 1993, șefii de stat sau de guvern ai statelor membre au decis de comun acord să stabilească sediul acesteia la Londra (Regatul Unit)<sup>6</sup>.

11. Regulamentul nr. 2309/93 a fost ulterior abrogat și înlocuit de Regulamentul (CE) nr. 726/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 31 martie 2004 de stabilire a procedurilor comunitare privind autorizarea și supravegherea medicamentelor de uz uman și veterinar și de instituire a unei Agenții Europene pentru Medicamente<sup>7</sup>. Prin acest regulament,

<sup>5</sup> JO 1993, L 214, p. 1.

<sup>6</sup> Decizie adoptată de comun acord de reprezentanții guvernelor statelor membre, reuniți la nivel de șefi de stat și de guvern, privind stabilirea sediilor anumitor organisme și servicii ale Comunităților Europene și ale Europol (JO 1993, C 323, p. 1).

<sup>7</sup> JO 2004, L 136, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 44, p. 83.

Agenția Europeană pentru Evaluarea Medicamentelor a fost redenumită Agenția Europeană pentru Medicamente. Regulamentul nu conținea nicio dispoziție cu privire la sediul acesteia din urmă.

12. La 29 martie 2017, în conformitate cu articolul 50 alineatul (2) TUE, Regatul Unit a notificat Consiliului European intenția sa de a se retrage din Uniunea Europeană.

13. La 22 iunie 2017, în marja unei reuniuni a Consiliului European (articolul 50), șefii de stat sau de guvern din celelalte 27 de state membre au aprobat, la propunerea președintelui Consiliului European și a președintelui Comisiei, procedura de transfer al sediului EMA și al Autorității Bancare Europene (denumită în continuare „normele de selecție”)<sup>8</sup>.

14. Aceste norme prevedeau în special că decizia privind viitorul sediu al celor două agenții ar trebui adoptată pe baza unui proces decizional corect și transparent, cu o cerere de oferte privind găzduirea sediilor organizată pe baza unor criterii obiective precise. La punctul 3 din normele de selecție au fost stabilite șase criterii, și anume: (i) asigurarea că agenția poate ocupa sediul și poate să își preia atribuțiile la data retragerii Regatului Unit din Uniune; (ii) accesibilitatea amplasamentului; (iii) existența unei infrastructuri educaționale adecvate pentru copiii personalului agenției; (iv) accesul corespunzător la piața forței de muncă, la securitate socială și la asistență medicală atât pentru copii, cât și pentru soți; (v) continuarea activității și (vi) răspândirea geografică echilibrată.

15. În normele de selecție s-a precizat că aceste criterii se bazează prin analogie pe criteriile pentru decizia privind stabilirea sediului unei agenții care figurează la punctul 6 din Declarația comună și abordarea comună din 19 iulie 2012 a Parlamentului European, a Consiliului Uniunii Europene și a Comisiei Europene privind agențiile descentralizate<sup>9</sup>, acordând o atenție specială faptului că cele două agenții există deja și că este vital să se asigure că activitatea lor nu se întrerupe.

16. Normele de selecție prevedeau de asemenea că decizia va fi adoptată printr-un proces de vot, iar statele membre acceptă în avans să respecte rezultatul acestuia<sup>10</sup>. În special, s-a prevăzut că, în caz de egalitate între ofertele rămase în cadrul celei de a treia runde de vot, decizia va fi adoptată de Președinție prin tragere la sorți între ofertele aflate la egalitate, iar oferta trasă la sorți va fi considerată oferta selectată.

17. La 30 septembrie 2017, Comisia a publicat evaluarea sa cu privire la cele 27 de oferte prezentate de statele membre<sup>11</sup>. La 31 octombrie 2017, Consiliul a publicat o notă de completare a normelor de selecție privind chestiuni practice referitoare la vot<sup>12</sup>.

18. La 20 noiembrie 2017, oferta Republicii Italiene și cea a Regatului Țărilor de Jos au primit același număr de voturi în cadrul celei de a treia runde de vot. Oferta Regatului Țărilor de Jos a fost ulterior selectată în urma tragerii la sorți între ofertele aflate la egalitate.

<sup>8</sup> Documentul XT 21045/17 al Consiliului – Procedură de decizie privind transferul Agenției Europene pentru Medicamente și al Autorității Bancare Europene în contextul retragerii Regatului Unit din Uniune.

<sup>9</sup> Documentul 11450/12 al Consiliului – Aprobarea declarației comune și a abordării comune.

<sup>10</sup> A se vedea punctul 2 din normele de selecție.

<sup>11</sup> Evaluarea de către Comisie a celor 27 de oferte prezentate de statele membre în cadrul procedurii de decizie privind transferul Agenției Europene pentru Medicamente și al Autorității Bancare Europene în contextul retragerii Regatului Unit din Uniune.

<sup>12</sup> Documentul XT 21092/17 al Consiliului – Procedură de decizie privind transferul Agenției Europene pentru Medicamente și a Autorității Bancare Europene în contextul retragerii Regatului Unit din Uniune.

19. Prin urmare, reprezentanții statelor membre au ales în aceeași zi, în marja celei de a 3579-a reuniuni a Consiliului Afaceri Generale, orașul Amsterdam ca nou sediu al EMA (denumită în continuare „decizia atacată în cauzele EMA”). Această decizie a fost anunțată în procesul-verbal al reuniunii Consiliului<sup>13</sup> și a fost publicată prin intermediul unui comunicat de presă<sup>14</sup>. Atât în procesul-verbal, cât și în comunicatul de presă s-a afirmat că „Comisia va pregăti de acum propuneri legislative care să reflecte votul de astăzi spre adoptare în cadrul procedurii legislative ordinare, cu implicarea Parlamentului European. Consiliul și Comisia se angajează să asigure că aceste propuneri legislative sunt prelucrate cât mai rapid posibil, ținând seama de urgența situației”.

20. La 29 noiembrie 2017, Comisia a adoptat o propunere de regulament de modificare a Regulamentului nr. 726/2004 în ceea ce privește stabilirea sediului EMA. În expunerea de motive, această propunere de regulament menționa în special că „state[le] membre [...], în marja Consiliului Afaceri Generale (articolul 50), au selectat orașul Amsterdam, Țările de Jos, drept noul sediu pentru [EMA]”.

21. Pe această bază, Regulamentul nr. 726/2004 a fost modificat prin Regulamentul (UE) 2018/1718 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 noiembrie 2018<sup>15</sup>. Acesta prevede în prezent că „[a]genția [...] are sediul la Amsterdam, Țările de Jos”<sup>16</sup>.

22. În acest context, Republica Italiană și Comune di Milano au introdus o acțiune împotriva Consiliului în temeiul articolului 263 TFUE.

23. În cauza C-59/18, Republica Italiană solicită Curții: (i) să oblige Regatul Țărilor de Jos, EMA și oricare altă instituție sau organism să furnizeze toate informațiile necesare pentru a stabili dacă orașul Amsterdam este potrivit pentru a fi noul sediu al EMA, (ii) să anuleze decizia atacată în măsura în care a stabilit că Amsterdam este noul sediu al EMA și (iii) să atribuie acest sediu orașului Milano.

24. Consiliul, susținut de Regatul Țărilor de Jos și de Comisie, solicită Curții să respingă această cerere ca inadmisibilă sau ca nefondată și să oblige Republica Italiană la plata cheltuielilor de judecată. În cazul în care acțiunea Republicii Italiene ar fi admisă, acesta solicită de asemenea Curții să mențină efectele juridice ale deciziei atacate până la desfășurarea unei noi proceduri de selecție.

25. În cauza C-182/18<sup>17</sup>, Comune di Milano, susținută de Republica Italiană și de Regione Lombardia (Regiunea Lombardia, Italia), solicită Curții să anuleze decizia atacată în măsura în care prin aceasta s-a stabilit că Amsterdam este noul sediu al EMA și să oblige Consiliul la plata cheltuielilor de judecată.

<sup>13</sup> Documentul 14559/17 al Consiliului – Rezultatul reuniunii Consiliului [Cea de a 3579-a reuniune a Consiliului, Afaceri Generale (articolul 50)].

<sup>14</sup> Comunicatul de presă din 20 noiembrie 2017, „Agenția Europeană pentru Medicamente urmează să fie transferată la Amsterdam, Țările de Jos” (<https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2017/11/20/european-medicines-agency-to-be-relocated-to-city-country/>).

<sup>15</sup> JO 2018, L 291, p. 3.

<sup>16</sup> A se vedea articolul 71a din Regulamentul nr. 726/2004.

<sup>17</sup> Această cauză a fost introdusă inițial la Tribunal de Comune di Milano (cauza T-46/18). La 8 martie 2018, Tribunalul a decis, în conformitate cu articolul 54 al treilea paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene și cu articolul 128 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, să își decline competența în favoarea Curții de Justiție pentru a permite acestuia să se pronunțe asupra acestei acțiuni, având în vedere faptul că în cauza T-46/18 a fost ridicată problema validității aceluiași act precum în cauza C-59/18.

26. Consiliul, sprijinit de Regatul Țărilor de Jos și de Comisie, solicită Curții să respingă această cerere ca inadmisibilă sau ca nefondată și să dispună obligarea Comune di Milano la plata cheltuielilor de judecată. În cazul în care se admite acțiunea Comune di Milano, acesta solicită de asemenea Curții să mențină efectele juridice ale deciziei atacate până la desfășurarea unei noi proceduri de selecție.

27. La 17 aprilie 2018, Consiliul a invocat în fiecare dintre aceste cauze o excepție de inadmisibilitate în conformitate cu articolul 151 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție. Prin decizia din 18 septembrie 2018, Curtea a decis să unească examinarea acestei excepții cu fondul.

28. La 2 iulie 2018, vicepreședintele Curții a respins cererea de suspendare a deciziei atacate formulată de Comune di Milano<sup>18</sup>.

29. La 19 decembrie 2019, președintele Curții a decis să conexeze cele două cauze în vederea pronunțării hotărârii.

30. Au prezentat observații scrise guvernul italian, Comune di Milano, Regione Lombardia, Consiliul, guvernul Țărilor de Jos, precum și Comisia.

31. Guvernul italian, Comune di Milano, Regione Lombardia, Parlamentul, Consiliul, guvernul ceh, Irlanda, guvernele spaniol, francez, luxemburghez, neerlandez și slovac, precum și Comisia au prezentat pledoarii în ședința care a avut loc la 8 iunie 2021. Această ședință a fost organizată în comun pentru prezentele cauze conexate C-59/18 și C-182/18, pentru cauzele conexate C-106/19 și C-232/19 (cauzele EMA 2), precum și pentru cauza C-743/19, Parlamentul/Consiliul (sediul ELA).

## **B. Cauza C-743/19 (cauza ELA)**

32. La 13 martie 2018, Comisia a înaintat Parlamentului și Consiliului o propunere de regulament de instituire a unei Autorități Europene a Muncii (denumită în continuare „propunerea de regulament”)<sup>19</sup>. Sediul acestei autorități urma să fie menționat la articolul 4. Cu toate acestea, în cursul negocierilor interinstituționale care au avut loc în perioada ianuarie-februarie 2019, Parlamentul și Consiliul au considerat că nu dispuneau de elementele necesare pentru a decide cu privire la sediul ELA și, prin urmare, au decis să amâne această alegere. În consecință, au eliminat articolul 4 din propunerea de regulament și au decis să prezinte motivele acestei decizii într-o declarație comună a Parlamentului, a Consiliului și a Comisiei, care să fie anexată la propunerea de regulament, odată ce aceasta va fi fost adoptată.

33. La 13 martie 2019, în marja unei reuniuni a Comitetului Reprezentanților Permanenți (Coreper I), reprezentanții guvernelor statelor membre au aprobat de comun acord procedura și criteriile pentru a decide cu privire la sediul ELA<sup>20</sup>. Normele de selecție au precizat că criteriile pentru alegerea sediului ELA se bazează pe punctul 6 din abordarea comună anexată la Declarația comună din 2012 a Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei privind

<sup>18</sup> Ordonanța vicepreședintelui Curții din 2 iulie 2018, Comune di Milano/Consiliul (C-182/18 R, nepublicată, EU:C:2018:524).

<sup>19</sup> COM(2018) 131 final.

<sup>20</sup> A se vedea nota președintelui Consiliului, care conține într-o anexă normele de selecție (Documentul 7491/19 al Consiliului – Procedura de alegere a sediului Autorității Europene a Muncii).

agențiile descentralizate<sup>21</sup>. Criteriile respective sunt: (i) echilibrul geografic, (ii) data la care agenția poate fi înființată la locul respectiv după intrarea în vigoare a actului său de instituire, (iii) accesibilitatea amplasamentului, (iv) existența unor structuri educaționale adecvate pentru copiii personalului agenției și (v) accesul corespunzător la piața forței de muncă, la securitate socială și la asistență medicală atât pentru copii, cât și pentru soți/soții.

34. Normele privind procedura de selecție au prevăzut de asemenea că ofertele de găzduire a agenției trebuie adresate secretarului general al Consiliului, cu o copie către secretarul general al Comisiei, și că acestea sunt publicate pe site-ul internet al Consiliului. Comisia pregătește o evaluare generală a tuturor ofertelor și descrie modul în care fiecare ofertă îndeplinește criteriile. Secretariatul General al Consiliului distribuie ulterior această evaluare statelor membre și o pune la dispoziția publicului. O discuție politică între reprezentanții statelor membre are loc ulterior în marja unei reuniuni a Coreper I. Procesul de votare se desfășoară în marja unui Consiliu EPSCO la Luxemburg. Acesta constă în runde de vot succesive care nu ar trebui să implice tragerea la sorți. Se votează până când o ofertă primește majoritatea voturilor. Decizia privind sediul ELA, care reflectă rezultatul procesului de votare, este confirmată ulterior de comun acord de către reprezentanții statelor membre în cadrul aceleiași reuniuni<sup>22</sup>.

35. La 16 aprilie 2019, Parlamentul a adoptat, prin intermediul unei rezoluții legislative<sup>23</sup>, propunerea de regulament în primă lectură. O anexă la rezoluție conține declarația comună sus-menționată<sup>24</sup> a Parlamentului, a Consiliului și a Comisiei. În declarația respectivă, cele trei instituții „observă că procesul de stabilire a sediului Autorității Europene a Muncii nu era încheiat la momentul adoptării regulamentului său de instituire. [...] Parlamentul European și Consiliul iau notă de intenția Comisiei de a lua toate măsurile corespunzătoare pentru ca regulamentul de instituire să prevadă o dispoziție privind stabilirea sediului Autorității Europene a Muncii și să se asigure că aceasta funcționează în mod autonom, în concordanță cu regulamentul respectiv”<sup>25</sup>.

36. La 5 iunie 2019, pe baza evaluării efectuate de Comisie cu privire la cele patru oferte care au fost prezentate [și anume Sofia (Bulgaria), Nicosia (Cipru), Riga (Letonia) și Bratislava (Slovacia)], reprezentanții statelor membre au examinat aceste oferte în marja unei reuniuni a Coreper.

37. La 13 iunie 2019, Consiliul a aprobat poziția Parlamentului în primă lectură. Astfel, propunerea de regulament a fost adoptată în temeiul articolului 294 alineatul (4) TFUE<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> A se vedea, mai sus, nota de subsol 9 din prezentele concluzii.

<sup>22</sup> În nota de subsol 2 din documentul care conține normele de selecție, termenul „comun acord” (*common agreement* și *common accord*) a fost definit ca fiind „un termen care are un efect echivalent cerinței ca toți reprezentanții guvernelor să poată să se exprime în favoarea soluției reținute (nicio abținere)”.

<sup>23</sup> P8\_TA(2019) 380 – Rezoluția legislativă a Parlamentului European din 16 aprilie 2019 referitoare la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unei Autorități Europene a Muncii [COM(2018) 131 – C8-0118/2018 –2018/0064(COD)].

<sup>24</sup> Punctul 32 din prezentele concluzii.

<sup>25</sup> Declarația respectivă a fost publicată în Jurnalul Oficial (JO 2019, L 188, p. 131) după adoptarea regulamentului de instituire.

<sup>26</sup> A se vedea Documentul 10360/19 al Consiliului – Proiect de proces-verbal, Consiliul Uniunii Europene, Ocuparea forței de muncă, Politică socială, Sănătate și Consumatori, p. 5. A se vedea de asemenea Comunicatul de presă din 13 iunie 2019 al Consiliului Uniunii Europene.

38. În aceeași zi, în marja acestei reuniuni a Consiliului, majoritatea reprezentanților guvernelor statelor membre și-au exprimat votul în favoarea ofertei prezentate de Slovacia. Astfel, aceștia au adoptat de comun acord Decizia (UE) 2019/1199 prin care sediul ELA a fost stabilit la Bratislava (denumită în continuare „decizia atacată în cauza ELA”) <sup>27</sup>. S-a prevăzut că această decizie va fi publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* și va intra în vigoare la data publicării sale.

39. La 20 iunie 2019, Parlamentul și Consiliul au adoptat Regulamentul (UE) 2019/1149 de instituire a ELA <sup>28</sup>. Acest regulament nu conține nicio dispoziție referitoare la locul unde se află sediul ELA.

40. Regulamentul respectiv a fost publicat în Jurnalul Oficial la 11 iulie 2019. Decizia atacată de stabilire a sediului ELA la Bratislava a fost la rândul său publicată în Jurnalul Oficial la 15 iulie 2019.

41. În acest context, Parlamentul a introdus o acțiune împotriva Consiliului în temeiul articolului 263 TFUE. Parlamentul solicită Curții anularea deciziei atacate în cauza ELA și obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

42. Consiliul, susținut de toate statele membre interveniente, solicită Curții să respingă acțiunea Parlamentului ca inadmisibilă sau ca nefondată și să oblige Parlamentul la plata cheltuielilor de judecată. De asemenea, Consiliul solicită Curții, în cazul în care aceasta ar decide să admită acțiunea Parlamentului, să mențină efectele deciziei atacate atât timp cât este necesar pentru stabilirea unui nou sediu al ELA.

43. Au prezentat observații scrise Parlamentul, Consiliul, guvernele belgian, ceh și danez, Irlanda, precum și guvernele elen, spaniol, francez, luxemburghez, maghiar, neerlandez, polonez, slovac și finlandez.

44. Guvernul italian, Comune di Milano, Regione Lombardia, Parlamentul, Consiliul, guvernul ceh, Irlanda, guvernele spaniol, francez, luxemburghez, neerlandez și slovac și Comisia au prezentat observații orale în ședința care a avut loc la 8 iunie 2021. Această ședință a fost organizată în comun pentru prezenta cauză C-743/19, precum și pentru cauzele conexate C-59/18 și C-182/18 (cauzele EMA) și pentru cauzele conexate C-106/19 și C-232/19 (cauzele EMA 2).

#### IV. Analiză

45. Prezentele concluzii sunt structurate după cum urmează. În primul rând, vom examina actele care pot fi atacate în temeiul articolului 263 TFUE și vom cerceta în ce măsură, dacă este cazul, deciziile reprezentanților statelor membre pot face obiectul unei acțiuni în anulare în fața instanțelor Uniunii (A). Vom analiza apoi domeniul de aplicare al articolului 341 TFUE, în temeiul căruia se afirmă că au fost adoptate deciziile atacate în cauzele EMA și ELA (B). Numai după analiza detaliată a acestor două puncte vom putea să evaluăm deciziile atacate pentru a stabili dacă ele pot fi atacate în temeiul articolului 263 TFUE și pentru a preciza natura lor juridică în temeiul dreptului Uniunii (C).

<sup>27</sup> Decizia adoptată de comun acord între reprezentanții guvernelor statelor membre din 13 iunie 2019 privind stabilirea sediului Autorității Europene a Muncii (JO 2019, L 189, p. 68).

<sup>28</sup> Regulamentul (UE) 2019/1149 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019 de instituire a unei Autorități Europene a Muncii, de modificare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004, a Regulamentului (UE) nr. 492/2011 și a Regulamentului (UE) 2016/589 și de abrogare a Deciziei (UE) 2016/344 (JO 2019, L 186, p. 21).

## A. Ce constituie un act atacabil în temeiul articolului 263 TFUE?

46. Uniunea Europeană este o Uniune bazată pe statul de drept. Aceasta a instituit un sistem complet de căi de atac și de proceduri menite să încredințeze Curții de Justiție a Uniunii Europene controlul legalității actelor instituțiilor Uniunii<sup>29</sup>. În acest context, potrivit unei jurisprudențe consacrate, acțiunea în anulare prevăzută la articolul 263 TFUE este deschisă în privința tuturor dispozițiilor adoptate de instituții, indiferent de forma acestora, care urmăresc să producă efecte juridice obligatorii<sup>30</sup>.

47. În consecință, acțiunile în anulare în temeiul articolului 263 primul paragraf TFUE sunt admisibile în cazul în care îndeplinesc două condiții. În primul rând, acestea trebuie să conteste acte care au fost adoptate de instituțiile, organele, oficiile și agențiile *Uniunii* (denumită în continuare „condiția privind autorul”) <sup>31</sup>. În al doilea rând, acestea trebuie să vizeze acte care produc efecte juridice *obligatorii* (denumită în continuare „condiția privind actul obligatoriu”) <sup>32</sup>.

### 1. Condiția privind autorul

48. Scopul acțiunilor în anulare este de a verifica legalitatea acțiunii Uniunii. Prin urmare, Curtea are competență asupra actelor *naționale* numai în cazuri excepționale, atunci când aceste acte sunt doar pregătitoare pentru adoptarea unei decizii finale a unei instituții a Uniunii în cadrul unei proceduri administrative compozite<sup>33</sup> sau atunci când această competență este stabilită fără echivoc în tratate<sup>34</sup>.

49. În principiu, Curtea nu are competența de a examina validitatea măsurilor adoptate de autoritățile naționale. Curtea a aplicat această logică atât măsurilor adoptate *în mod individual* de către o autoritate a unui singur stat membru<sup>35</sup>, cât și actelor *colective* ale statelor membre prin care acestea din urmă își exercită împreună competențele proprii.

<sup>29</sup> A se vedea de exemplu Hotărârea din 23 aprilie 1986, *Les Verts/Parlamentul* (294/83, EU:C:1986:166, punctul 23), Hotărârea din 28 martie 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 66 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 3 iunie 2021, *Ungaria/Parlamentul* (C-650/18, EU:C:2021:426, punctul 34).

<sup>30</sup> A se vedea de exemplu Hotărârea din 26 martie 2019, *Comisia/Italia* (C-621/16 P, EU:C:2019:251, punctul 44), Hotărârea din 9 iulie 2020, *Republica Cehă/Comisia* (C-575/18 P, EU:C:2020:530, punctul 46 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 3 iunie 2021, *Ungaria/Parlamentul* (C-650/18, EU:C:2021:426, punctul 37).

<sup>31</sup> A se vedea, ca exemple de cazuri în care Curtea și-a declinat competența, Hotărârea din 28 aprilie 1988, *LAISA și CPC España/Consiliul* (31/86 și 35/86, nepublicată, EU:C:1988:211, punctele 17 și 18), privind dispoziții ale unui act de aderare, Hotărârea din 19 martie 1996, *Comisia/Consiliul* (C-25/94, EU:C:1996:114, punctele 24-28), referitoare la o măsură adoptată de organele auxiliare ale unei instituții a Uniunii, precum *Coreper*, și Hotărârea din 17 septembrie 2014, *Liivimaa Lihaveis* (C-562/12, EU:C:2014:2229, punctul 51), privind o măsură adoptată de reprezentanții autorităților naționale ai mai multor state membre care acționează în cadrul unui comitet prevăzut de un regulament al Uniunii Europene.

<sup>32</sup> A se vedea de exemplu Hotărârea din 31 martie 1971, *Comisia/Consiliul* (22/70, EU:C:1971:32, punctele 40-42), Hotărârea din 4 septembrie 2014, *Comisia/Consiliul* (C-114/12, EU:C:2014:2151, punctul 39), și Hotărârea din 20 februarie 2018, *Belgia/Comisia* (C-16/16 P, EU:C:2018:79, punctul 31).

<sup>33</sup> A se vedea de exemplu Hotărârea din 19 decembrie 2018, *Berlusconi și Fininvest* (C-219/17, EU:C:2018:1023, punctele 42-50).

<sup>34</sup> A se vedea de exemplu, cu privire la competența Curții care decurge din articolul 14.2 al doilea paragraf din Statutul SEBC și al BCE, Hotărârea din 26 februarie 2019, *Rimšēvičs și BCE/Letonia* (C-202/18 și C-238/18, EU:C:2019:139, punctul 55).

<sup>35</sup> A se vedea de exemplu Hotărârea din 3 decembrie 1992, *Oleificio Borelli/Comisia* (C-97/91, EU:C:1992:491, punctul 9), precum și Ordonanța din 16 mai 2008, *Raulin/Franța* (C-49/08, nepublicată, EU:C:2008:286, punctul 7), și Ordonanța din 21 februarie 2013, *Gassiat/Ordre des avocats de Paris* (C-467/12, nepublicată, EU:C:2013:104, punctul 8 și jurisprudența citată).

50. Exemplele din această ultimă categorie includ în special deciziile reprezentanților statelor membre adoptate de obicei în marja unei reuniuni a Consiliului<sup>36</sup>. Potrivit Curții, „actele adoptate de reprezentanții statelor membre care acționează nu în calitatea acestora de membri ai Consiliului, ci în calitate de reprezentanți ai guvernelor lor, *exercitând astfel în mod colectiv competențele statelor membre*, nu fac obiectul controlului jurisdicțional din partea [instanțelor Uniunii]”<sup>37</sup>.

51. Această din urmă afirmație a fost făcută în anul 1993 în Hotărârea Parlamentul/Consiliul, care se referea la o decizie adoptată de statele membre în cadrul unei sesiuni a Consiliului în vederea acordării unui ajutor special pentru Bangladesh și care era cuprinsă într-un punct din procesul-verbal al unei reuniuni a Consiliului. Aceași abordare a fost confirmată recent de Curte în contextul specific al unei decizii a reprezentanților guvernelor statelor membre de numire a membrilor Curții de Justiție în temeiul articolului 253 TFUE<sup>38</sup>. În această cauză s-a afirmat fără echivoc că criteriul pertinent reținut de Curte pentru a exclude competența instanțelor Uniunii de a soluționa o acțiune în justiție îndreptată împotriva actelor adoptate de statele membre în calitatea lor de state membre este cel referitor la autorul lor, independent de efectele juridice obligatorii ale acestora<sup>39</sup>.

52. Rezultă că, în absența unei dispoziții care ar conferi Curții competență în temeiul articolului 273 TFUE<sup>40</sup>, deciziile colective ale statelor membre nu pot face obiectul controlului jurisdicțional în temeiul articolului 263 TFUE, astfel cum rezultă din formularea clară a acestui din urmă articol și din intenția autorilor tratatelor<sup>41</sup>.

53. Excluderea competenței Curții cu privire la actele naționale este în conformitate cu distribuția clasică a sarcinilor (judiciare) în cadrul Uniunii Europene. Într-adevăr, delimitarea dintre competența jurisdicțională a Uniunii Europene și cea a statelor membre este în primul rând una de *paternitate formală*. Curții îi revine sarcina de a examina legalitatea actelor Uniunii. Instanțelor naționale le revine sarcina de a examina actele statelor membre, eventual în cooperare cu Curtea, atunci când conținutul acestora se întemeiază pe dreptul Uniunii<sup>42</sup>. Această distincție decurge în mod logic din competența de a anula: Curtea nu este, în general, competentă să anuleze actele naționale, în timp ce instanțele naționale nu pot anula actele Uniunii<sup>43</sup>.

<sup>36</sup> A se vedea de exemplu Bebr, G., „Acts of representatives of the governments of the Member States taken within the Council of Ministers of the European Communities”, *Sociaal-Economische Wetgeving*, vol. 14, 1966, p. 528, Pescatore, P., „Remarques sur la nature juridique des «decisions des représentants des États membres réunis au sein du Conseil»”, *Sociaal-Economische Wetgeving*, vol. 14, 1966, p. 579, Mortelmans, K. J., „The Extramural Meetings of the Ministers of the Member States of the Community”, *Common Market Law Review*, vol. 11, 1974, p. 62.

<sup>37</sup> Hotărârea din 30 iunie 1993, Parlamentul/Consiliul și Comisia (C-181/91 și C-248/91, EU:C:1993:271, punctul 12) (denumită în continuare „Hotărârea Parlamentul/Consiliul”). Sublinierea noastră.

<sup>38</sup> A se vedea Ordonanțele Curții din 16 iunie 2021, Sharpston/Consiliul și Conferința reprezentanților guvernelor statelor membre (C-684/20 P, nepublicată, EU:C:2021:486, punctul 39), și Sharpston/Consiliul și Conferința reprezentanților guvernelor statelor membre (C-685/20 P, EU:C:2021:485, punctul 39). A se vedea de asemenea Ordonanțele vicepreședintelui Curții din 10 septembrie 2020, Consiliul/Sharpston și Conferința reprezentanților guvernelor statelor membre [C-423/20 P(R), nepublicată, EU:C:2020:700, punctul 26] și Consiliul/Sharpston [C-424/20 P(R), nepublicată, EU:C:2020:705, punctul 26].

<sup>39</sup> A se vedea Ordonanța Curții din 16 iunie 2021, Sharpston/Consiliul și Conferința reprezentanților guvernelor statelor membre (C-684/20 P, nepublicată, EU:C:2021:486, punctul 40).

<sup>40</sup> Tipul de competență a Curții fiind stabilit în aceste decizii. A se vedea de exemplu, prin analogie, în ceea ce privește acordurile dintre statele membre, considerentul (16) și articolul 37 alineatul (3) din Tratatul de instituire a Mecanismului european de stabilitate, precum și Hotărârea din 27 noiembrie 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punctele 170-176).

<sup>41</sup> În acest din urmă sens, a se vedea Ordonanța Curții din 16 iunie 2021, Sharpston/Consiliul și Conferința reprezentanților guvernelor statelor membre (C-684/20 P, nepublicată, EU:C:2021:486, punctele 41 și 42).

<sup>42</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea din 22 iunie 2010, Melki și Abdeli (C-188/10 și C-189/10, EU:C:2010:363, punctele 45-47 și 54 și 55), și Hotărârea din 19 decembrie 2018, Berlusconi și Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, punctul 46).

<sup>43</sup> Hotărârea din 22 octombrie 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, punctul 15).

## 2. Recalificarea jurisdicțională a autorului?

54. Cu toate acestea, Hotărârea pronunțată în cauza Parlamentul/Consiliul nuanțează într-o anumită măsură distincția respectivă în ceea ce privește actele colective ale statelor membre. În această cauză, chiar dacă actorii (statele membre) au informat Curtea că s-a adoptat o „decizie a statelor membre”, Curtea nu a luat această concluzie ca fiind de la sine înțeleasă. În schimb, ea a procedat la o evaluare pe fond a deciziei în cauză pentru a stabili dacă aceste acte erau sau nu, în realitate, decizii ale Consiliului. În acest scop, Curtea a analizat „conținutul și toate împrejurările” în care a fost adoptat actul colectiv în cauză<sup>44</sup>.

55. Prin adoptarea acestei abordări, Curtea a urmărit în esență să se asigure că aparența unei decizii (nesupuse niciunei căi de atac) a statelor membre nu a avut ca efect ascunderea unei decizii (supuse unei căi de atac) a Consiliului. Logica de la baza acestei abordări este aceea potrivit căreia conținutul unei decizii adoptate în mod oficial de statele membre și împrejurările aferente adoptării ei pot *dezvălui* faptul că Consiliul este adevăratul autor al deciziei respective. Astfel, Curtea poate fi determinată să stabilească *ex post facto* adevăratul autor al unui act în cazurile în care identitatea autorului este contestată.

56. Această posibilitate, și anume că autorul formal al unui act poate fi „corectat” ulterior de Curte în lumina conținutului acestui act și a împrejurărilor în care el a fost adoptat, impune mai multe observații.

57. În primul rând, o astfel de derogare bazată pe conținut de la criteriul autorului formal se poate aplica în mod logic numai pentru a determina dacă un act a fost adoptat de statele membre *sau* de Consiliu/Consiliul European. Acest lucru se datorează dublei funcții sau „dublei pălării” pe care o dețin statele membre în contextul integrării în Uniunea Europeană, în funcție de faptul dacă ele îndeplinesc funcții interguvernamentale (în calitatea lor de state membre) sau funcții supranaționale (în calitatea lor de membri ai Consiliului sau ai Consiliului European).

58. În ceea ce privește celelalte instituții ale Uniunii, îndoielile cu privire la identitatea adevăratului autor al unui act pur și simplu nu pot apărea, întrucât membrii componenți ai acestora nu au o asemenea funcție dublă. Ceea ce s-ar putea produce, numai în circumstanțe foarte rare, ar fi disputele factuale cu privire la identitatea autorului unui act în cazurile în care originea unui anumit document nu este clară. Cu toate acestea, la nivelul *normativ*, bazat pe competențe, odată ce autorul este cunoscut, un act al Comisiei va fi întotdeauna un act al Comisiei. În mod similar, un act al Parlamentului va fi întotdeauna un act al Parlamentului. Pot apărea îndoieli numai în ceea ce privește actele Consiliului și ale Consiliului European și actele statelor membre.

59. Această observație dezvăluie însă adevărata natură a criteriului din Hotărârea Parlamentul/Consiliul. Având în vedere modul său de redactare, acesta pare a fi un criteriu *factual* (care este conținutul și care au fost circumstanțele în care a fost adoptat actul atacat?). Cu toate acestea, adevărata sa natură este mai degrabă o derogare *normativă*, bazată pe competență, de la unele posibile situații de fapt (cine trebuia, conform unei interpretări corecte a dispozițiilor relevante ale dreptului Uniunii, să adopte o anumită decizie?). Revenind la metafora pălării, adevărata întrebare care se pune este care era pălăria adecvată pe care statele membre ar fi

<sup>44</sup> Hotărârea Parlamentul/Consiliul (punctul 14). Sublinierea noastră.

trebuie să o poarte atunci când au adoptat o astfel de decizie și, raționând retroactiv pornind de la această constatare, să se reajusteze, poate, *ex post facto* autorul și, astfel, parțial, natura actului adoptat de statele membre.

60. În al doilea rând, înlocuirea calității formale de autor cu cea bazată pe conținut este rezultatul transpunerii la identificarea autorului real al unui act a abordării utilizate de Curte pentru a stabili existența unor efecte juridice obligatorii ale actelor Uniunii care, la prima vedere, ar putea părea lipsite de aceste efecte din cauza formei lor<sup>45</sup>. În acest din urmă context, Curtea nu privește doar „învelișul” actului în cauză, ci mai degrabă privește mai îndeaproape conținutul și scopul real al acestuia, pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă împotriva acelor acte ale organismelor Uniunii care ar putea produce în fapt efecte juridice obligatorii în pofida formei lor (neobligatorii). Această abordare, aplicabilă în ceea ce privește autorul, înseamnă că Curtea se va asigura că actul în cauză nu este deghizat în mod artificial într-un act care nu poate fi suspus unei căi de atac pe baza simplei afirmații că statele membre sunt autoarele actului.

61. În anul 2017, Tribunalul a aplicat această logică și a constatat că, „în pofida termenilor regretabil de ambigui ai declarației UE-Turcia”<sup>46</sup> privind un plan de acțiune comun menit să consolideze cooperarea în ceea ce privește gestionarea migrației, reprezentanții statelor membre s-au întâlnit cu prim-ministrul turc în calitatea lor de șefi de stat sau de guvern ai statelor membre, în localurile partajate de Consiliul European și de Consiliu<sup>47</sup>.

62. Pentru a ajunge la concluzia că declarația în discuție nu era imputabilă Consiliului European, Tribunalul a examinat succesiv mai multe elemente de fapt, precum natura reuniunilor care au avut loc anterior între șefii de stat sau de guvern ai statelor membre, prezentarea declarației în comparație cu declarațiile anterioare, termenii utilizați, conținutul declarației, forma în care a fost publicată, documentele referitoare la reuniunea în care a fost adoptată declarația în discuție. Tribunalul a mers chiar până la a examina invitațiile la cină și la masa de prânz pentru a concluziona că două evenimente distincte (reuniunea Consiliului European și un summit internațional) au fost „organizate în paralel potrivit unor modalități distincte pe plan juridic, protocolar și organizatoric care se coroborează cu natura juridică distinctă a acestor două evenimente”<sup>48</sup>.

63. În opinia noastră, ordonanțele Tribunalului demonstrează că transpunerea abordării existente referitoare la derogarea bazată pe conținut de la criteriul autorului formal, utilizată pentru a decide cu privire la caracterul obligatoriu al actului, în cazul deciziei privind calitatea de autor al acestuia (sau mai degrabă pentru a conturna calitatea de autor) este problematică. Examinarea probelor circumstanțiale, *factuale* are sens atunci când se încearcă să se stabilească existența unor efecte juridice obligatorii, întrucât o astfel de analiză se concentrează asupra caracteristicilor intrinseci ale unui act al unei instituții care *are competențele* necesare pentru a adopta un act obligatoriu. Nu acesta este însă cazul atunci când se analizează chestiunea mai degrabă *normativă* dacă statele membre sau Consiliul (ori Consiliul European) ar fi autorul actului.

<sup>45</sup> A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauzele conexate Parlamentul/Consiliul și Comisia (C-181/91 și C-248/91, nepublicate, EU:C:1992:520, punctele 17-22).

<sup>46</sup> Ordonanța din 28 februarie 2017, NG/Consiliul European (T-193/16, EU:T:2017:129, punctul 67).

<sup>47</sup> A se vedea Ordonanțele Tribunalului din 28 februarie 2017, NF/Consiliul European (T-192/16, EU:T:2017:128), NG/Consiliul European (T-193/16, EU:T:2017:129) și NM/Consiliul European (T-257/16, EU:T:2017:130).

<sup>48</sup> Ordonanțele Tribunalului din 28 februarie 2017, NF/Consiliul European (T-192/16, EU:T:2017:128, punctul 62), NG/Consiliul European (T-193/16, EU:T:2017:129, punctul 63) și NM/Consiliul European (T-257/16, EU:T:2017:130, punctul 61).

64. În plus, în practică, examinarea elementelor de fapt în scopul unei astfel de determinări nu poate decât să conducă la o constatare neconcludentă în ceea ce privește identitatea autorului adevărat al actului în cauză. Acest lucru se datorează faptului că o decizie colectivă adoptată de toate statele membre în marja unei reuniuni a Consiliului este în mod inevitabil foarte asemănătoare, în ceea ce privește faptele, cu o decizie a Consiliului (sau a Consiliului European). Într-adevăr, este probabil ca ambele decizii să implice aceiași actori (și anume statele membre), să aibă un conținut referitor la Uniune, să fie publicate în Jurnalul Oficial și să implice într-o anumită măsură Comisia și Consiliul, cel puțin prin intermediul secretariatului acestuia din urmă (și al serviciului său juridic în cazul unui litigiu)<sup>49</sup>.

65. În plus, ceea ce este poate cel mai derutant este că, în cazul în care criteriul (veritabil) al calității de autor ar fi într-adevăr un criteriu *factual* (cine a semnat un tratat sau cine a adoptat o decizie), iar nu unul *normativ*, dependent de competență (cine ar fi trebuit să semneze conform cerințelor legale un tratat, cine ar fi trebuit să adopte conform cerințelor legale o decizie), atunci ne-am aștepta în mod normal ca probele care să fie prezentate instanțelor Uniunii și în special solicitate de acestea să fie cele care sunt în mod direct pertinente și concludente pentru chestiunea de fapt care urmează să fie soluționată în cadrul procedurilor respective. În cazul în care litigiul factual în fața unei instanțe privește problema „cine a semnat documentul în cauză”, atunci majoritatea instanțelor ar cere pur și simplu părților să prezinte documentul respectiv (dacă este cazul, în mod confidențial) pentru a vedea a cui este semnătura de pe document. Numai dacă nu există de fapt niciun document, iar acest lucru este confirmat de declarațiile martorilor sau de declarațiile sub jurământ relevante, s-ar putea naște în cele din urmă obligativitatea efectuării unui control jurisdicțional al meniurilor de la cină<sup>50</sup>.

66. În prezentele cauze, argumentele prezentate de guvernul italian și de Comune di Milano în cauzele EMA, precum și de Parlament în cauza ELA constituie o nouă ilustrare a caracterului neconcludent al abordării bazate pe „conținut și împrejurări” pentru a determina „sub ce haină” au adoptat statele membre deciziile atacate. Împrejurarea că au fost utilizate infrastructura și instalațiile Consiliului sau că alte instituții ale Uniunii au fost implicate într-o anumită măsură în procesul decizional nu ajută aproape deloc la stabilirea *funcției* în temeiul căreia ar fi (trebuit) să acționeze statele membre.

67. Acest punct subliniază încă o dată faptul că astfel de aspecte factuale nu vor avea aproape nicio utilitate în cazurile în care adevărata problemă este una legată de competență. Întrebarea veritabilă nu este *cine a fost* autorul, ci *cine ar fi trebuit să fie* autorul. Dovezile factuale vor fi relevante în primul rând (dacă nu în mod exclusiv) în acele cazuri în care identitatea autorului formal este pur și simplu *necunoscută*, deci în care nu există nicio indicație specială în actul însuși cu privire la statele membre sau la Consiliu.

68. În al treilea rând, există de asemenea problema „direcției” potențiale a derogării de la criteriul autorului formal. Aceasta funcționează sau, mai degrabă, ar trebui să funcționeze în ambele sensuri? În Hotărârea Parlamentul/Consiliul din anul 1993, introducerea derogării bazate pe conținut de la criteriul autorului formal s-a bazat, aparent, pe logica conform căreia Curtea ar

<sup>49</sup> A se vedea de exemplu Ordonanțele vicepreședintelui Curții din 10 septembrie 2020, Consiliul/Sharpston [C-423/20 P(R), nepublicată, EU:C:2020:700], și Consiliul/Sharpston [C-424/20 P(R), nepublicată, EU:C:2020:705], în care aceleași persoane au reprezentat atât Consiliul, cât și reprezentanții guvernelor statelor membre.

<sup>50</sup> Recunoaștem însă fără șovăire că toate acestea ar putea fi atribuite pur și simplu unei viziuni destul de înguste și poate depășite a funcției jurisdicționale, care insistă asupra faptului că un *control* jurisdicțional al actelor poate fi efectuat numai cu privire la cele pe care cineva le-a *văzut* în fapt. Clarviziunea ne-ar putea exonera totuși de astfel de limitări fizice lumești. A se vedea de asemenea în această privință Hotărârea din 10 martie 2009, Heinrich (C-345/06, EU:C:2009:140), în lumina Concluziilor avocatului general Sharpston prezentate în cauza Heinrich (C-345/06, EU:C:2008:212, punctele 70-77).

trebui să își afirme competența în temeiul articolului 263 TFUE cu privire la actele care au fost adoptate în mod formal de statele membre și care, așadar, la prima vedere, nu sunt supuse niciunei căi de atac, dar care par a fi acte deghizate ale Consiliului. Astfel, ceea ce fusese exclus anterior în mod formal a fost apoi inclus din nou.

69. Direcția ordonanțelor Tribunalului discutate mai sus a fost însă exact inversă. Ceea ce a fost, cel puțin într-o declarație de presă, denumit în mod oficial un acord „UE-Turcia”, a fost ulterior recalificat de Tribunal ca fiind de fapt adoptat nu de Consiliu (sau de Consiliul European), ci de statele membre. Astfel, ceea ce în mod aparent era anterior de competența instanțelor Uniunii a fost scos de sub această competență.

70. În al patrulea și ultimul rând, discuția de mai sus subliniază adevărata natură a criteriului, amintită mai sus: pentru ca respectivul criteriu dezvoltat în Hotărârea Parlamentul/Consiliul referitor la identitatea sub care statele membre au acționat într-un caz specific să aibă un sens logic, el trebuie să fie prin însăși natura sa *normativ, iar nu factual*. Adevărata problemă care trebuie tratată în prezenta cauză nu se referă la autor (care va fi întotdeauna reprezentat de aceleași 27 de persoane dintr-o încăpere), ci la funcția pe care aceste persoane o exercitau atunci când au adoptat actul (la momentul respectiv, aceste 27 de persoane acționau în cadrul Consiliului sau acționau în calitate de reprezentanți ai guvernelor lor?). Prin urmare, această din urmă problemă este în mod inevitabil una de putere și de competență. Actul în cauză ține de o competență a statelor membre (astfel încât *ar fi trebuit* adoptat de statele membre acționând în calitate de state membre) sau de o competență a Uniunii (astfel încât *ar fi trebuit* adoptat de statele membre acționând în calitate de Consiliu)?

71. Mai exact, în ceea ce privește deciziile atacate, acestea ar trebui imputate Consiliului, întrucât decizia privind sediul unei agenții este de competența Uniunii și, prin urmare, o astfel de decizie nu poate fi adoptată decât de Parlament și de Consiliu, iar nu de statele membre? Aceasta este poziția adoptată în esență de guvernul italian și de Comune di Milano în cauzele EMA. În ceea ce privește Parlamentul, acesta nu a mers până la a afirma că decizia atacată în cauza ELA este imputabilă Consiliului pentru motivul că această decizie ar fi trebuit să fie adoptată de Consiliu. Cu toate acestea, Parlamentul a consacrat o parte semnificativă a raționamentului său pentru a sugera că problema competenței este un element relevant, susținând că decizia atacată poate face obiectul unei acțiuni în anulare în temeiul articolului 263 TFUE.

### 3. În cazul în care este cunoscut, autorul rămâne în principiu autor

72. Este cu siguranță adevărat că (re)calificarea pe baza competenței Uniunii a unui act colectiv al statelor membre într-un act al Consiliului ar prezenta o serie de avantaje. În primul rând, aceasta ar proteja într-adevăr în mod robust integritatea ordinii juridice a Uniunii, asigurând respectarea competențelor Uniunii și a echilibrului instituțional în cadrul Uniunii. În al doilea rând, ar putea spori protecția jurisdicțională (din partea instanțelor Uniunii), în măsura în care se poate spune că niciuna dintre instanțele naționale nu este pe deplin competentă pentru a examina legalitatea deciziilor *colective* ale statelor membre, chiar dacă acestea ar putea fi competente să examineze participarea guvernelor lor respective la procesul decizional colectiv.

73. O astfel de derogare *normativă*, bazată pe competență, de la criteriul autorului formal are însă și dezavantaje semnificative. În ansamblu, aceste dezavantaje depășesc cu mult potențialele beneficii.

74. În primul rând și mai ales, spre deosebire de natura (obligatorie sau nu) a unui act, în cazul căreia fondul ar trebui să prevaleze în mod natural asupra formei, calitatea de autor este calitate de autor. Din nou, dând la o parte cazurile rare în care calitatea de autor este într-adevăr neclară din punct de vedere factual, este dificil să se extindă aceeași abordare la situațiile în care calitatea de autor este clară din punct de vedere factual, însă este contestată de alți actori doar în termeni de putere și de competență. Din nou, în cazul în care nu ar fi fost vorba despre dubla pălărie Consiliu/state membre, problema nici măcar nu s-ar pune. Într-adevăr, ar fi destul de ciudat ca cineva să încerce să inițieze, de exemplu, o acțiune împotriva Comisiei sugerând că actul în cauză a fost *de fapt* adoptat de Parlament.

75. În al doilea rând, în ceea ce privește în mod specific statele membre, este evident că, dincolo de cadrul dreptului Uniunii sau în afara sa, acestea sunt suverane. În consecință, regula este că statele membre rămân libere să acționeze, cu excepția cazului în care o dispoziție specifică de drept al Uniunii prevede o limitare în această privință.

76. În al treilea rând, cum ar putea fi stabilită competența Uniunii într-un astfel de context, în care, în mod implicit, statele membre sunt libere să acționeze? Pentru început, în zilele noastre, se poate considera că practic orice chestiune se poate încadra într-un (anumit tip de) competență a Uniunii. În ceea ce privește domeniile vaste de competență partajată, nu este întotdeauna o sarcină ușoară să se stabilească în practică dacă o anumită chestiune a fost deja „apropriată” de Uniune sau dacă statele membre pot adopta în continuare norme autonome<sup>51</sup>. În special, ar fi necesar, în scopul apropiării, ca Comisia să fi lansat în mod oficial procedura legislativă ordinară, incluzând în mod expres chestiunea în cauză în domeniul său de aplicare, sau ar fi suficient să se constate că respectiva chestiune este reglementată în general de dreptul Uniunii?

77. În plus, nu este clar dacă o derogare de la criteriul autorului formal bazată pe competență s-ar aplica numai în cazul examinării deciziilor statelor membre în marja Consiliului sau și în cazul deciziilor statelor membre *în afara* reuniunilor Consiliului. Ar trebui să fie concludent că aceleași 27 de persoane s-au întâlnit fizic sau virtual la Bruxelles sau oriunde altundeva în fapt? Este de asemenea dificil de spus dacă o astfel de derogare ar putea funcționa numai în contextul deciziilor *tuturor* statelor membre sau și în ceea ce privește deciziile adoptate doar de o majoritate a statelor membre ori chiar numai de câteva state membre. *In extremis*, ar putea chiar și o decizie a statelor membre care participă în mod colectiv la procesul decizional al unei alte organizații internaționale, care, în ceea ce privește substanța sa, se suprapune cu o competență a Uniunii, să fie supusă controlului Curții în temeiul articolului 263 TFUE?

78. Cu siguranță, nu sugerăm că acesta ar trebui să fie cazul. Dorim să sugerăm doar că, din punctul de vedere al unui criteriu fezabil, aceste situații sunt dificil de deosebit. În consecință, o derogare de la criteriul autorului formal bazată pe competență este, cel puțin în opinia noastră, afectată de prea multe incertitudini, ceea ce face ca utilizarea sa să fie mai degrabă incertă și arbitrară și, în general, mai degrabă contraproductivă.

79. Din aceste motive, nu subscriem la abordarea generală prezentată de guvernul italian și de Comune di Milano în cauzele EMA, prin care se sugerează în esență că, întrucât o decizie privind stabilirea sediului ar trebui să fie adoptată, conform cerințelor legale, de Uniune, orice declarație a statelor membre în această privință constituie automat o decizie a Consiliului.

<sup>51</sup> Pentru a oferi un exemplu recent notabil: abia în Hotărârea din 5 decembrie 2017, M.A.S. și M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punctele 43-47), Curtea a dedus consecința respectivă din faptul că „domeniul protecției intereselor financiare ale Uniunii prin edictarea unor sancțiuni penale ține de o competență partajată între Uniune și statele membre” și că, precum în Hotărârea din 8 septembrie 2015, Taricco și alții (C-105/14, EU:C:2015:555), „la data faptelor din cauza principală, regimul prescripției aplicabile infracțiunilor în materie de [taxă pe valoarea adăugată] nu făcuse obiectul unei armonizări de către legiuitorul Uniunii”.

80. În schimb, am sugera să se limiteze logica Hotărârii pronunțate în cauza Parlamentul/Consiliul la scenarii excepționale, în care competența de a adopta o anumită decizie, într-o procedură clar definită și în mod obișnuit deja în curs de desfășurare, aparține fără îndoială Consiliului, în calitatea sa de instituție a Uniunii. Numai în cazul în care, în cadrul unui astfel de context procedural clar delimitat, este adoptată în mod neașteptat o decizie care constituie, în mod formal, o decizie a statelor membre, s-ar putea într-adevăr lua în considerare recalificarea deciziei respective, în pofida autorului său formal, ca fiind o decizie a Consiliului și, prin urmare, o decizie care poate fi atacată în temeiul articolului 263 TFUE. Asemenea scenarii excepționale ar trebui guvernate însă de logica mult mai restrânsă care stă la baza scenariilor în care există o eludare clară a normelor existente în cadrul procedurilor în curs de desfășurare și nu ar trebui să se considere că ele există doar pentru motivul că suntem în prezența unei simple suprapunerii de competențe în mod abstract, în afara unor proceduri în curs de desfășurare.

81. În afara unui astfel de scenariu excepțional, considerăm că o decizie formală a statelor membre este pur și simplu o veritabilă decizie a statelor membre, care nu intră în domeniul de aplicare al controlului Curții în temeiul articolului 263 TFUE. În cazul în care autorul formal este cunoscut, Curtea nu ar trebui să aibă competența de a-l modifica. Conținutul, împrejurările de fapt sau (in)existența competenței ar trebui să ofere orientări numai atunci când există o veritabilă incertitudine factuală cu privire la faptul dacă un act a fost adoptat de statele membre ca atare sau de statele membre care acționează în calitate de Consiliu. Aceste elemente nu ar trebui utilizate atunci când este vorba doar de o contestare a competenței de către alți actori.

82. Rezultă că, în principiu și având, desigur, în vedere stadiul actual al tratatelor, Curtea nu are competență, în temeiul articolului 263 TFUE, asupra deciziilor adoptate de reprezentanții statelor membre.

### ***B. Domeniul de aplicare al articolului 341 TFUE***

83. Potrivit Curții, deciziile statelor membre adoptate în cadrul tratatelor în temeiul articolului 253 TFUE nu pot face obiectul unei acțiuni în anulare<sup>52</sup>. Articolul 341 TFUE este redactat în mod similar, în măsura în care, pe de o parte, se referă de asemenea la decizii adoptate de comun acord de guvernele statelor membre și, pe de altă parte, statele membre sunt împuternicite prin această dispoziție să decidă cu privire la sediul instituțiilor Uniunii. Prin urmare, rezultă în mod logic că abordarea aplicabilă articolului 253 TFUE se aplică și deciziilor statelor membre adoptate în mod întemeiat în cadrul domeniului de aplicare adecvat al articolului 341 TFUE.

84. Întrebarea crucială este însă dacă decizia privind sediul *agențiilor* Uniunii trebuie adoptată de statele membre în temeiul articolului 341 TFUE. Acest tip de decizie ține de competența statelor membre, astfel cum susține Consiliul, sau de competența legiuitorului Uniunii, și anume Parlamentul și Consiliul, astfel cum au susținut guvernul italian, Comune di Milano și Comisia în cauzele EMA și Parlamentul în cauza ELA? În cazul în care această din urmă variantă este într-adevăr cea corectă, care este atunci natura juridică a deciziilor luate de statele membre privind stabilirea locației sediului agențiilor Uniunii?

<sup>52</sup> A se vedea Ordonanțele Curții din 16 iunie 2021, Sharpston/Consiliul și Conferința reprezentanților guvernelor statelor membre (C-684/20 P, nepublicată, EU:C:2021:486), și Sharpston/Consiliul și Conferința reprezentanților guvernelor statelor membre (C-685/20 P, nepublicată, EU:C:2021:485).

85. În observațiile lor, părțile din cauza ELA au abordat pe larg problema domeniului de aplicare al articolului 341 TFUE și faptul dacă acesta ar putea constitui un temei juridic valabil pentru adoptarea deciziei atacate privind sediul ELA. Deși aceste argumente sunt prezentate în cadrul primului motiv de anulare invocat de Parlament, pozițiile acestora sunt valabile și în ceea ce privește chestiunea competenței Curții. Într-adevăr, potrivit Curții, aprecierea admisibilității unei cereri de anulare este legată de aprecierea care trebuie făcută cu privire la criticile formulate împotriva actului atacat<sup>53</sup>.

86. În opinia Parlamentului, articolul 341 TFUE nu este un temei juridic adecvat pentru a decide cu privire la sediul agențiilor Uniunii, această dispoziție fiind aplicabilă numai instituțiilor. În cazul în care autorii tratatelor ar fi intenționat să includă agențiile în domeniul său de aplicare, ar fi făcut acest lucru în mod expres. Articolul 341 TFUE nu a fost însă niciodată modificat în acest sens. Având în vedere propriul text al Protocolului nr. 6, nu se poate considera că el ar fi urmărit să extindă domeniul de aplicare al acestei dispoziții. În plus, nu numai că practica instituțională din trecut este irelevantă pentru a determina domeniul de aplicare al articolului 341 TFUE, dar legiuitorul Uniunii a adoptat deja decizii cu privire la sediul agențiilor sale. Prin urmare, nu se poate susține că ține de competența exclusivă a statelor membre să adopte o astfel de decizie.

87. Cu toate acestea, potrivit Parlamentului, decizia de a înființa o agenție revine legiuitorului Uniunii, care, în acest sens, se poate baza pe temeiul juridic al politicii corespunzătoare. Regulamentul 2019/1149 de instituire a ELA a fost adoptat în temeiul articolelor 46 și 48 TFUE. Nimic nu justifică disocierea deciziei privind sediul unei agenții de decizia privind crearea acesteia și definirea misiunilor, a organizării și a funcționării sale. Așadar, cu excepția cazului în care o dispoziție specifică a tratatelor ar prevedea altfel, decizia privind sediul unei agenții ar trebui adoptată de legiuitorul Uniunii. Chiar dacă atunci când se decide cu privire la localizarea geografică a unei agenții intervin considerente politice și simbolice, această chestiune nu este străină de crearea agenției, de definirea misiunilor ei și, în consecință, a organizării și a funcționării sale. Ca atare, este logic și coerent ca decizia privind sediul să fie adoptată de legiuitorul Uniunii. În orice caz, sensibilitatea politică a acestei chestiuni nu trebuie să modifice competențele conferite instituțiilor Uniunii prin tratate.

88. Cu excepția unor variații minore, toate statele membre interveniente împărtășesc punctul de vedere al Consiliului, potrivit căruia articolul 341 TFUE, interpretat în lumina scopului și a contextului său, împuternicește statele membre să decidă cu privire la sediul agențiilor Uniunii. Cu toate că, începând cu Tratatul de la Lisabona, mai multe dispoziții din tratate se referă în prezent în mod expres la instituțiile și la organele, oficiile și agențiile Uniunii, acest lucru nu trebuie să conducă la o interpretare restrictivă a domeniului de aplicare al dispozițiilor care se referă numai la „instituții”. Această interpretare este susținută de contextul și de evoluția istorică a dispoziției respective. Mai precis, Protocolul nr. 6 stabilește locația sediului a două comitete și al unei agenții. La rândul său, articolul 2 din Decizia de la Edinburgh confirmă de asemenea că sediul viitoarelor organisme ale Uniunii urmează să fie decis de reprezentanții guvernelor statelor membre. În plus, numeroase precedente de-a lungul mai multor decenii confirmă faptul că competența statelor membre de a decide cu privire la sediul instituțiilor se aplică și în cazul agențiilor. O interpretare restrictivă a articolului 341 TFUE ar distinge în mod nejustificat agențiile și le-ar exclude de la aplicarea dispozițiilor finale ale TFUE.

<sup>53</sup> A se vedea de exemplu Hotărârea Parlamentul/Consiliul (punctul 15).

89. În plus, potrivit Consiliului, competența referitoare la decizia privind sediul unei agenții este distinctă de competența de a reglementa pe fond un anumit domeniu. Decizia cu privire la sediul este de natură fundamental diferită, din cauza dimensiunii sale politice și simbolice. În consecință, decizia privind sediul unei agenții a Uniunii nu trebuie adoptată prin procedura legislativă ordinară. Incluziunea alegerii sediului în cadrul sferei dezbaterii legislative ar avea consecințe paradoxale și nefaste. Locația geografică a unei agenții ar deveni parte din negocieri și ar avea impact asupra fondului normelor politice propriu-zise. În plus, normele privind votul atât în cadrul Parlamentului, cât și în cadrul Consiliului nu ar permite să se ajungă la un echilibru geografic adecvat.

90. Nu suntem de acord cu Consiliul. În opinia noastră, articolul 341 TFUE *nu* se aplică agențiilor.

### 1. Text

91. Textul articolului 341 TFUE se referă la sediul „instituțiilor”, fără nicio altă precizare. Cu toate acestea, de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, conceptul de „instituții” a fost definit la nivel constituțional la articolul 13 TUE, care enumeră într-adevăr instituțiile Uniunii. Din această *definiție juridică* prevăzută de tratate rezultă în mod clar că *agențiile nu sunt instituții*.

92. O astfel de definiție clară, juridică sau chiar constituțională a termenului care trebuie interpretat nu exclude o analiză suplimentară a sistemului general și a scopului normelor din care face parte acest termen. Cu toate acestea, ar fi necesare argumente foarte convingătoare în privința contextului sau al scopului, care să demonstreze că interpretarea literală și naturală a unui termen clar definit ar conduce, într-un anumit context, la o nedreptate flagrantă sau la o absurditate, pentru a justifica ignorarea de către o instanță a unei astfel de definiții constituționale lipsite de ambiguitate.

### 2. Context și sistem

93. În opinia noastră, nu există însă asemenea argumente convingătoare în sens contrar. De fapt, interpretarea literală a articolului 341 TFUE își găsește o confirmare suplimentară în contextul și în sistemul acestei dispoziții.

94. În primul rând, Tratatul de la Lisabona a modificat numeroase dispoziții ale tratatelor, făcând astfel distincție între instituțiile Uniunii și alte „organe, oficii sau agenții ale Uniunii”. Într-adevăr, mai multe dispoziții privind competența Curții au fost modificate pentru a include în mod clar acest din urmă ansamblu în domeniul său de aplicare<sup>54</sup>. Tratatul de la Lisabona a extins de asemenea în cazul „instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii” interdicția ca Banca Centrală Europeană (denumită în continuare „BCE”) să acorde facilități de credit<sup>55</sup> și controlul de către Ombudsman al cazurilor de administrare defectuoasă<sup>56</sup>. În mod similar, Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene face distincție în prezent între instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii. Aceasta este situația mai ales la articolele 23 și 40 din respectivul statut: în timp ce instituțiile pot interveni în toate cauzele aflate pe rolul Curții, organele, oficiile și agențiile Uniunii pot face acest lucru numai în cazul în care demonstrează că au un interes în soluționarea unei cauze.

<sup>54</sup> A se vedea ultima teză de la articolul 263 primul paragraf TFUE, articolul 265 al doilea paragraf TFUE și articolul 267 TFUE.

<sup>55</sup> A se vedea articolul 123 TFUE. A se vedea de asemenea, tot în legătură cu BCE, articolul 282 alineatul (3) TFUE.

<sup>56</sup> A se vedea articolul 228 TFUE. A se vedea de asemenea, în ceea ce privește administrația în general, articolul 298 alineatul (1) TFUE.

95. În esență, este clar că tratatele au fost revizuite suficient de recent pentru a recunoaște existența autonomă a „organelor, oficiilor sau agențiilor” Uniunii, care sunt *distincte* de instituții. Într-un astfel de context constituțional, conceptul de „instituții” nu poate fi sau, cu siguranță, nu mai poate fi interpretat pur și simplu în sens larg.

96. Or, potrivit Consiliului, faptul că dispozițiile generale și finale ale TFUE – din care face parte și articolul 341 TFUE – nu au fost modificate și se referă doar la „instituții” nu ar trebui interpretat ca fiind intenția autorilor tratatelor de a restrânge domeniul de aplicare al acestora. Întrucât aceste dispoziții au un caracter orizontal și, prin urmare, au o aplicabilitate transversală în întregul tratat, aceste dispoziții generale și finale ar trebui de fapt să fie interpretate într-un sens larg.

97. Nu suntem de acord. Nu există niciun motiv sistemic, inerent, pentru care dispozițiile generale și finale ar trebui evidențiate și interpretate diferit față de celelalte dispoziții ale tratatelor. În plus, în termeni concreți, argumentul Consiliului referitor la articolul 341 TFUE nu este foarte convingător.

98. Articolul 342 TFUE, care se referă la regimul lingvistic al instituțiilor Uniunii<sup>57</sup>, se aplică de fapt numai acestora din urmă. Desigur, regulamentele de înființare a agențiilor declară adesea aplicabile agențiilor respective dispozițiile Regulamentului nr. 1 al Consiliului din 15 aprilie 1958 de stabilire a regimului lingvistic al instituțiilor<sup>58</sup>. Există însă și regulamente care lasă la latitudinea consiliului de administrație al agenției să decidă asupra regimului lingvistic intern<sup>59</sup>. Mai ales, regimul lingvistic al unei agenții poate fi diferit de cel în vigoare în cadrul instituțiilor, astfel cum a confirmat Curtea<sup>60</sup>.

99. Singura excepție care pare, cel puțin la prima vedere, să susțină argumentele prezentate de Consiliu este articolul 340 al doilea paragraf TFUE. Această dispoziție, care se referă la răspunderea extracontractuală a Uniunii, a fost interpretată de Curte în sensul că noțiunea de „instituție”, în accepțiunea acestei dispoziții, include nu numai instituțiile Uniunii enumerate la articolul 13 alineatul (1) TUE, ci și toate organele, oficiile și agențiile Uniunii instituite de tratate sau în temeiul acestora și destinate să contribuie la realizarea obiectivelor Uniunii Europene<sup>61</sup>.

100. Cu toate acestea, la o analiză mai atentă, o astfel de interpretare este într-adevăr justificată atât de litera, cât și de logica articolului 340 al doilea paragraf TFUE. În ceea ce privește textul său, respectiva dispoziție prevede de fapt că „Uniunea este obligată să repare [...] prejudiciile cauzate *de instituțiile sale sau de agenții săi* în exercițiul funcțiilor lor”. În consecință, în mod logic, dacă „agenții” sau, cu alte cuvinte, agenții individuali ai Uniunii, sunt incluși deja în mod clar în textul acestuia, atunci, *a fortiori*, toate agențiile, autoritățile sau alte organisme care formează spectrul dintre o instituție a Uniunii, pe de o parte, și un agent individual al Uniunii, pe de altă parte, trebuie de asemenea să fie incluse aici. În ceea ce privește logica sa, ar fi într-adevăr ciudat să se interpreteze această dispoziție specifică, care oferă o cale de atac individuală importantă în ceea ce privește erorile potențial săvârșite de Uniune ca entitate juridică, într-un

<sup>57</sup> În conformitate cu articolul 342 TFUE, „[r]egimul lingvistic al instituțiilor Uniunii se stabilește, fără a aduce atingere dispozițiilor prevăzute de Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, de către Consiliu, hotărând în unanimitate prin regulamente”.

<sup>58</sup> Regulamentul nr. 1 de stabilire a regimului lingvistic al Comunității Economice Europene (JO 1958, L 17, p. 385, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 3). A se vedea de exemplu articolul 35 din Regulamentul 2019/1149.

<sup>59</sup> A se vedea de exemplu articolul 25 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 168/2007 al Consiliului din 15 februarie 2007 privind înființarea Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (JO 2007, L 53, p. 1).

<sup>60</sup> A se vedea, în ceea ce privește Oficiul pentru Armonizare în cadrul Pieței Interne (OAPI), predecesorul Oficiului Uniunii Europene pentru Proprietate Intelectuală (EUIPO), Hotărârea din 9 septembrie 2003, Kik/OAPI (C-361/01 P, EU:C:2003:434, punctele 92-94).

<sup>61</sup> A se vedea de exemplu Hotărârea din 16 decembrie 2020, Consiliul și alții/K. Chrysostomides & Co. și alții (C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P și C-604/18 P, EU:C:2020:1028, punctul 80).

mod, atât de izbitor de formalist, care să sugereze în esență că numai instituțiile și agenții pot fi răspunzători, dar agențiile sau alte organisme nu pot fi, chiar dacă ele sunt în mod clar deja incluse implicit ca parte a spectrului reprezentanților Uniunii, având în vedere trimiterea expresă la cele două extreme ale spectrului respectiv.

101. Ca atare, articolul 340 al doilea paragraf TFUE include, fără îndoială, agențiile. Este însă vorba pur și simplu despre o dispoziție foarte diferită, atât din punctul de vedere al textului, cât și al logicii sale. Având în vedere această clarificare, nu putem să subscriem deloc la argumentul potrivit căruia, întrucât articolul 341 TFUE urmează după articolul 340 TFUE, într-un grup de diverse dispoziții generale și finale, ambele trebuie, așadar, să fie interpretate în mod automat în exact același mod, indiferent de diferențele obiective.

102. În consecință, concluzionăm că faptul că Tratatul de la Lisabona *nu* a modificat articolul 341 TFUE, în timp ce majoritatea celorlalte dispoziții de natură similară au fost modificate în sensul includerii exprese a altor „organe, oficii sau agenții ale Uniunii” în domeniul lor de aplicare, înseamnă că definiția constituțională a instituțiilor prevăzută la articolul 13 TUE poate fi cu greu înlăturată.

103. În al doilea rând, acest punct de vedere găsește un sprijin suplimentar la un nivel sistemic: instituțiile Uniunii sunt *diferite din punct de vedere constituțional* de organele, oficiile și agențiile Uniunii. Instituțiile sunt stabilite prin tratatele propriu-zise. Acestea îndeplinesc funcții constituționale ample în domeniul reglementate de dreptul Uniunii în care Uniunea are competențe. Cel mai important, înființarea și funcțiile lor sunt *prevăzute în mod direct de tratatele înseși*. Astfel, regimul juridic al instituțiilor este de sine stătător și nu necesită nicio legislație derivată. Așadar, este destul de logic ca o procedură constituțională specială precum cea prevăzută la articolul 341 TFUE să se aplice în ceea ce privește deciziile referitoare la sediile acestora. Unde altundeva ne-am aștepta să găsim fie sediul, fie cel puțin procedura de stabilire a locației sediului unei instituții instituite prin tratat decât în tratatul însuși? În egală măsură, având în vedere sensibilitatea istorică ridicată a acestei chestiuni, este de înțeles că decizia trebuie adoptată prin consensul statelor membre.

104. În schimb, agențiile nu sunt în mod normal create prin tratate. Acestea sunt înființate prin intermediul legislației derivate, potrivit procedurii legislative ordinare, ca parte a punerii în aplicare a unei anumite politici a Uniunii. Rolul lor este în mare măsură administrativ și se limitează în mod clar la un domeniu specializat și definit în sens restrâns. Dispozițiile de fond relevante din tratate privind politicile constituie temeiul juridic pentru crearea acestor agenții<sup>62</sup>. Astfel, din punct de vedere strict constituțional, nu există o necesitate inerentă, sistemică, ca procedura de selecție a sediului acestora să trebuiască să fie subită determinată de o dispoziție din tratate.

<sup>62</sup> A se vedea de exemplu, în ceea ce privește Fundația Europeană pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Viață și de Muncă (Eurofound), Regulamentul (UE) 2019/127 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 ianuarie 2019 de înființare a Fundației Europene pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Viață și de Muncă (Eurofound) și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 1365/75 al Consiliului (JO 2019, L 30, p. 74), care menționează articolul 153 alineatul (2) TFUE (competența complementară a Uniunii în domeniul condițiilor de muncă), iar în ceea ce privește Agenția Uniunii Europene pentru Siguranța Aviației (AESA), Regulamentul (UE) 2018/1139 al Parlamentului European și al Consiliului din 4 iulie 2018 privind normele comune în domeniul aviației civile și de înființare a Agenției Uniunii Europene pentru Siguranța Aviației, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 2111/2005, (CE) nr. 1008/2008, (UE) nr. 996/2010, (UE) nr. 376/2014 și a Directivelor 2014/30/UE și 2014/53/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și de abrogare a Regulamentelor (CE) nr. 552/2004 și (CE) nr. 216/2008 ale Parlamentului European și ale Consiliului și a Regulamentului (CEE) nr. 3922/91 al Consiliului (JO 2018, L 212, p. 1), adoptat în temeiul articolului 100 alineatul (2) TFUE, care se referă la transportul maritim și aerian.

105. În al treilea rând, în această perspectivă, nu înțelegem nici cum, din punct de vedere conceptual, decizia privind *sediul* unei agenții ar fi o chestiune distinctă de *crearea* agenției respective – o poziție susținută de Consiliu și de statele membre interveniente. Problema locației sediului face parte, în opinia noastră, din organizarea agenției, care este reglementată de instrumentul juridic relevant de înființare a agenției respective. Nu există niciun argument structural clar care să explice de ce, *primo*, decizia privind sediul acesteia ar urma un regim juridic diferit față de decizia privind crearea sa și, *secundo*, această primă decizie ar fi adoptată după același model juridic precum cea privind instituțiile, adică potrivit articolului 341 TFUE.

106. Consiliul susține că decizia privind sediul unei agenții este una *politică*. Firește, nu negăm faptul că o astfel de decizie are într-adevăr o dimensiune politică. Cu toate acestea, nu este clar de ce, în mod implicit, Parlamentul, care îi reprezintă pe cetățenii europeni, nu ar putea adopta o atare decizie sau de ce Consiliul însuși, în calitate de instituție a Uniunii care reunește reprezentanții statelor membre la nivel ministerial, nu ar putea decide în această privință. În general, considerăm că argumentul potrivit căruia Parlamentul nu este bine plasat pentru a lua decizii politice este cel puțin contraintuitiv<sup>63</sup>.

107. În orice caz, decizia privind locația sediului unei agenții cu greu poate fi considerată o decizie pur politică, cel puțin dacă se ține seama de criteriile enunțate în fiecare dintre prezentele cauze. Normele de selecție respective au stabilit mai multe criterii, care sunt, toate, de natură mai mult tehnică, și anume data la care agenția ar putea fi instalată la fața locului, accesibilitatea locației, existența unor facilități educaționale adecvate pentru copiii personalului agenției și un acces adecvat la piața forței de muncă, precum și securitatea socială și asistența medicală pentru copii și soți<sup>64</sup>. Echilibrul geografic pare a fi singurul criteriu care are un caracter predominant politic.

108. Rezultă, așadar, că deciziile privind sediul agențiilor Uniunii pot foarte bine, având în vedere natura lor mixtă, să fie adoptate de Parlament și de Consiliu în cadrul procedurii legislative ordinare, declanșată de o propunere a Comisiei.

### 3. Trecutul

109. În ceea ce privește argumentele invocate de Consiliu în legătură cu geneza articolului 341 TFUE, cu impactul Protocolului nr. 6 și al Deciziei de la Edinburgh, precum și cu practica instituțională din trecut, niciunul dintre aceste argumente nu pare suficient de convingător pentru a inversa interpretarea care rezultă deja din text, precum și din contextul și din sistemul articolului 341 TFUE.

110. În primul rând, în ceea ce privește evoluția articolului 341 TFUE, conținutul acestei dispoziții a rămas același încă din anul 1951<sup>65</sup>. Singura diferență constă în faptul că expresia „instituții ale Comunității” a fost înlocuită cu „instituții ale Uniunii”. Este esențial că Tratatul de la Lisabona nu a modificat această dispoziție în mod expres pentru a include organismele, oficiile și agențiile Uniunii<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> Subliniem din nou „în termeni *conceptuali*”, în ceea ce privește natura deciziei care trebuie adoptată și capacitatea de a o adopta. Suntem, desigur, de acord că, în ceea ce privește decizia specifică și rezultatul acesteia, o decizie politică adoptată de Parlament, precum de altfel de orice altă instituție sau actor în acest domeniu, ar putea fi diferită de cea a statelor membre. Cu toate acestea, capacitatea de a ajunge la o decizie diferită nu poate fi cu siguranță echivalată cu incapacitatea de a lua o decizie politică.

<sup>64</sup> În detaliu mai sus, punctele 14 și, respectiv, 33 din prezentele concluzii.

<sup>65</sup> Predecesoarele articolului 341 TFUE sunt, în ordine cronologică inversă, articolul 289 TCE, articolul 216 TCEE și articolul 77 din Tratatul CECO.

<sup>66</sup> A se vedea, mai sus, punctul 91 din prezentele concluzii.

111. În al doilea rând, Consiliul și, în cadrul cauzei ELA, în special guvernul luxemburghez s-au bazat în mare măsură pe Protocolul nr. 6 și pe Decizia de la Edinburgh, adoptată în marja unei reuniuni a Consiliului European din anul 1992, pentru a argumenta în favoarea includerii agențiilor în domeniul de aplicare al articolului 341 TFUE.

112. În ceea ce privește Protocolul nr. 6, este adevărat că acesta nu stabilește doar sediul instituțiilor, ci de asemenea pe cel a două comitete și al unei agenții, și anume Europol. Astfel, este clar că sediul acestor organisme a fost consacrat în dreptul primar. Protocolul nr. 6 nu prevede însă nicidecum că sediul tuturor agențiilor (posibile, viitoare) trebuie stabilit de statele membre în temeiul articolului 341 TFUE; el prevede mai degrabă contrariul. Prin adoptarea unui protocol specific (deci prin modificarea tratatelor potrivit procedurilor de modificare prevăzute de acestea), statele membre au considerat în mod clar că decizia lor colectivă trebuia consacrată în tratate pentru a produce efecte juridice în temeiul dreptului Uniunii.

113. În ceea ce privește Decizia de la Edinburgh, articolul 2 din această decizie prevede că „sediul altor organisme și departamente înființate sau *care urmează să fie înființate* va fi stabilit de comun acord de către reprezentanții guvernelor statelor membre în cadrul unui viitor Consiliu European, ținând seama de avantajele pe care dispozițiile de mai sus le prezintă pentru statele membre în cauză și acordând o prioritate corespunzătoare statelor membre care nu găzduiesc în prezent sediile instituțiilor comunitare”<sup>67</sup>. Rezultă din această afirmație că reprezentanții guvernelor statelor membre au dorit să își rezerve decizia privind sediile agențiilor (în calitate de „alte organisme și departamente”) în aceeași măsură în care sunt împuterniciți în mod expres și clar, prin articolul 341 TFUE, să decidă cu privire la sediile instituțiilor.

114. În consecință, având în vedere articolul 2 din Decizia de la Edinburgh, suntem de acord că rezultă într-adevăr că șefii de stat sau de guvern ar fi putut avea în vedere extinderea domeniului de aplicare al articolului 341 TFUE în cazul agențiilor. În mod indirect, s-ar părea de asemenea că, prin adoptarea aceluiași articol, autorii săi au recunoscut că articolul 341 TFUE *nu* includea agențiile (dacă le-ar fi inclus, atunci de ce ar fi fost necesar să se redacteze un protocol special în acest scop?).

115. Aspectul cu care nu suntem de acord este însă cel al consecințelor juridice care trebuie degajate din articolul 2 din Decizia de la Edinburgh. În opinia noastră, natura acestei dispoziții specifice este cea a unui acord internațional între statele membre. Întrucât respectiva decizie a fost adoptată în afara procedurilor de revizuire prevăzute la articolul 48 TUE, nu poate fi acceptată ca o modalitate validă de modificare a articolului 341 TFUE. Astfel, aceasta nu are efecte juridice obligatorii în cadrul ordinii juridice a Uniunii (ceea ce nu exclude faptul că ar putea avea asemenea efecte în temeiul dreptului internațional).

116. Pentru a fi clar, o decizie a reprezentanților statelor membre, precum Decizia de la Edinburgh, care *nu* a fost adoptată în temeiul unei dispoziții de drept al Uniunii, are valoare juridică în dreptul Uniunii numai în măsura în care conținutul său a fost preluat în mod formal de dreptul Uniunii, în conformitate cu procedurile prevăzute de dreptul Uniunii<sup>68</sup>. În trecut, această „încorporare” a luat de obicei forma adoptării unui protocol, cu exemplul notabil al

<sup>67</sup> Sublinierea noastră.

<sup>68</sup> În cazul în care acest tip de decizie este adoptat în temeiul unei dispoziții specifice de drept al Uniunii, aceasta face parte din dreptul Uniunii. A se vedea de exemplu în acest sens, în ceea ce privește sediul instituțiilor Uniunii în temeiul predecesorului articolului 341 TFUE, Hotărârea din 1 octombrie 1997, Franța/Parlamentul (C-345/95, EU:C:1997:450, punctul 34), în care Curtea a examinat compatibilitatea votului în cauză al Parlamentului cu Decizia de la Edinburgh.

Protocolului nr. 22 privind poziția Danemarcei în urma refuzului inițial al acestui stat membru de a ratifica Tratatul de la Maastricht<sup>69</sup> sau al Protocolului privind preocupările poporului irlandez cu privire la Tratatul de la Lisabona<sup>70</sup>.

117. În ceea ce privește Decizia de la Edinburgh, *numai articolul 1* din aceasta a fost încorporat prin Protocolul nr. 6, *devenind* astfel drept al Uniunii în anul 1999, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, la care a fost anexat acest nou protocol. Articolul 2 însă, din informațiile pe care le deținem, nu a fost niciodată încorporat în vreun instrument formal de drept al Uniunii, nici măcar într-o declarație (interpretativă). Prin urmare, acesta nu face parte nici din dreptul primar, nici din dreptul derivat<sup>71</sup>.

118. Rezultă că singura valoare care poate fi atribuită în dreptul Uniunii articolului 2 din Decizia de la Edinburgh ar putea fi, în cel mai bun caz, una *politică*, dar cu siguranță nu juridică. Acesta ar putea cel mult să fie luat în considerare ca un instrument pentru *interpretarea* tratatelor<sup>72</sup>.

119. În orice caz, ar trebui să se țină seama de faptul că autorii Deciziei de la Edinburgh nu au făcut din articolul 2 al acesteia un element de drept primar. În consecință, orientarea interpretativă oferită de această dispoziție nu poate fi în niciun caz contrară literei, contextului, sistemului și scopului articolului 341 TFUE.

120. În al treilea rând, Consiliul s-a bazat în mare măsură pe practica instituțională anterioară referitoare la decizia privind sediul agențiilor pentru a argumenta că astfel de decizii au fost adoptate adesea printr-o decizie a reprezentanților statelor membre în conformitate cu articolul 341 TFUE. Pe scurt, în opinia Consiliului, faptul că a existat o anumită practică instituțională pe parcursul ultimelor decenii nu doar confirmă că articolul 341 TFUE include agențiile, ci și justifică această practică în prezent și, aparent, o face de asemenea permanentă pentru viitor.

121. Nu suntem de acord. Pe de o parte, pur și simplu nu putem accepta această poziție la nivel pur factual, empiric. Având în vedere toate informațiile care au fost supuse atenției Curții în contextul prezentei proceduri, se pare că există un grad destul de mare de variație în ceea ce privește modalitățile în care au fost adoptate deciziile privind sediile agențiilor sau organelor Uniunii.

122. Cu siguranță, pentru o serie de agenții din trecut, decizia privind locația sediului lor a fost adoptată *de statele membre*, iar nu prin regulamentul Uniunii de înființare a acestora. Acesta a fost cazul în special în anul 1993 pentru nouă agenții, inclusiv pentru predecesoarea EMA<sup>73</sup>, în

<sup>69</sup> Protocolul nr. 22 a fost adoptat ca urmare a deciziei șefilor de stat sau de guvern, reuniți în cadrul Consiliului European de la Edinburgh la 12 decembrie 1992, privind anumite probleme ridicate de Danemarca cu privire la Tratatul privind Uniunea Europeană, la care se referă în mod expres acest protocol.

<sup>70</sup> Ca urmare a primei respingeri a Tratatului de la Lisabona de către poporul irlandez, șefii de stat sau de guvern din cele 27 de state membre ale Uniunii Europene, reuniți în cadrul Consiliului European, au adoptat în luna iunie 2009 o decizie privind preocupările poporului irlandez referitoare la Tratatul de la Lisabona. Această decizie prevedea adoptarea unui protocol la momentul următorului tratat de aderare. Astfel, a fost adoptat un Protocol privind preocupările poporului irlandez referitoare la Tratatul de la Lisabona, care a fost anexat la tratate cu ocazia aderării Croației (JO 2013, L 60, p. 131).

<sup>71</sup> În temeiul Tratatului de la Lisabona, odată cu instituirea Consiliului European ca instituție a Uniunii, deciziile șefilor de stat sau de guvern vor fi probabil înlocuite treptat cu decizii (supuse căilor de atac) ale Consiliului European. Prin urmare, situațiile care ar putea conduce la apariția unor lacune juridice în dreptul Uniunii din cauza deciziilor „neîncorporate” ale șefilor de stat sau de guvern ar trebui să dispară în cele din urmă.

<sup>72</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea din 2 martie 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punctul 40), cu privire la partea din Decizia de la Edinburgh referitoare la Danemarca și, de asemenea, la o declarație interpretativă anexată la tratate.

<sup>73</sup> A se vedea nota de subsol 5 din prezentele concluzii.

anul 2004 pentru alte nouă agenții și officii<sup>74</sup>, în anul 2009 pentru Agenția pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din Domeniul Energiei<sup>75</sup> și, cel mai recent, pentru ELA și pentru Centrul european de competențe în domeniul industrial, tehnologic și de cercetare în materie de securitate cibernetică<sup>76</sup>. Trebuie arătat că sediul unora dintre aceste agenții a fost menționat *ulterior* și în regulamentul de înființare a acestora<sup>77</sup>.

123. A existat însă și o practică anterioară prin care sediul agențiilor a fost decis *de legiuitorul Uniunii*, și anume Consiliul, care a acționat inițial de unul singur și apoi, odată cu evoluția cadrului constituțional al Uniunii, de Parlament și de Consiliu. Acesta a fost în special cazul primelor agenții ale Uniunii din anii '70, și anume Cedefop<sup>78</sup> și Eurofound<sup>79</sup>. Acesta a fost de asemenea cazul Frontex<sup>80</sup>, al Agenției Europene pentru Controlul Pescuitului<sup>81</sup> și, mai recent, al celor trei agenții create în urma crizei financiare mondiale (Autoritatea bancară europeană, Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe și Autoritatea europeană pentru asigurări

<sup>74</sup> Decizia adoptată de comun acord de reprezentanții statelor membre, reuniți la nivel de șefi de stat sau de guvern, din 13 decembrie 2003 privind amplasarea sediilor anumitor officii și agenții ale Uniunii Europene (JO 2004, L 29, p. 15, Ediție specială, 01/vol. 5, p. 14), în ceea ce privește Agenția Uniunii Europene pentru Formare în Materie de Aplicare a Legii (CEPOL), Autoritatea Europeană pentru Siguranța Alimentară (EFSA), Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală (Eurojust), Agenția Europeană pentru Siguranță Maritimă (EMSA), Agenția Uniunii Europene pentru Siguranța Aviației (AESA), Agenția Europeană a Căilor Ferate (ERA), Agenția Uniunii Europene pentru Securitatea Rețelelor și a Informațiilor (ENISA), Centrul European de Prevenire și Control al Bolilor (ECDC) și Agenția Europeană pentru Produse Chimice (ECHA).

<sup>75</sup> Decizie adoptată de comun acord între reprezentanții guvernelor statelor membre din 7 decembrie 2009 privind stabilirea sediului Agenției pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din Domeniul Energiei (JO 2009, L 322, p. 39), adoptată „având în vedere articolul 341 [TFUE]” și semnată de președintele Consiliului. Înființarea acestei agenții a fost decisă prin Regulamentul (CE) nr. 713/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 de instituire a Agenției pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din Domeniul Energiei (JO 2009, L 211, p. 1).

<sup>76</sup> Decizia (UE) 2021/4 adoptată de comun acord între reprezentanții guvernelor statelor membre din 9 decembrie 2020 privind stabilirea sediului Centrului european de competențe în domeniul industrial, tehnologic și de cercetare în materie de securitate cibernetică (JO 2020, L 4, p. 7).

<sup>77</sup> A se vedea de exemplu articolul 94 alineatul (3) din Regulamentul 2018/1139, articolul 79 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2018/1727 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 noiembrie 2018 privind Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală (Eurojust) și de înlocuire și abrogare a Deciziei 2002/187/JAI a Consiliului (JO 2018, L 295, p. 138) și articolul 25 din Regulamentul (UE) 2015/2219 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 noiembrie 2015 privind Agenția Uniunii Europene pentru Formare în Materie de Aplicare a Legii (CEPOL) și de înlocuire și de abrogare a Deciziei 2005/681/JAI a Consiliului (JO 2015, L 319, p. 1).

<sup>78</sup> Sediul Centrului European pentru Dezvoltarea Formării Profesionale (Cedefop) a fost stabilit în actul de înființare [articolul 1 din Regulamentul (CEE) nr. 337/75 al Consiliului din 10 februarie 1975 privind înființarea Centrului European pentru dezvoltarea formării profesionale (JO 1975, L 39, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 152)], fără a se face referire la articolul 341 TFUE. Regulamentul respectiv a fost abrogat prin Regulamentul (UE) 2019/128 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 ianuarie 2019 de înființare a Centrului European pentru Dezvoltarea Formării Profesionale (Cedefop) și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 337/75 al Consiliului (JO 2019, L 30, p. 90). Articolul 20 alineatul (3) din acesta prevede că „[s]ediul Cedefop este la Salonic [Grecia]”.

<sup>79</sup> A se vedea Regulamentul (CEE) nr. 1365/75 al Consiliului din 26 mai 1975 privind constituirea Fundației Europene pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Viață și de Muncă (JO 1975, L 139, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 158). În conformitate cu articolul 4 alineatul (2), „[s]ediul fundației este în Irlanda”. Articolul 21 alineatul (3) din Regulamentul (UE) 2019/127 prevede că „[s]ediul Eurofound se află la Dublin [Irlanda]”.

<sup>80</sup> A se vedea Decizia 2005/358/CE a Consiliului din 26 aprilie 2005 de desemnare a sediului Agenției Europene pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale statelor membre ale Uniunii Europene (JO 2005, L 114, p. 13, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 169). Această decizie a fost adoptată „având în vedere” articolul 15 al cincilea paragraf din Regulamentul (CE) nr. 2007/2004 al Consiliului din 26 octombrie 2004 de instituire a Agenției Europene pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale statelor membre ale Uniunii Europene (JO 2004, L 349, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 71). Articolul 341 TFUE nu a fost menționat în cadrul acestei decizii.

<sup>81</sup> Articolul 18 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 768/2005 al Consiliului din 26 aprilie 2005 de instituire a Agenției Comunitare pentru Controlul Pescuitului și de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 2847/93 de instituire a unui sistem de control aplicabil politicii comune în domeniul pescuitului (JO 2005, L 128, p. 1, Ediție specială, 04/vol. 8, p. 69).

și pensii ocupaționale)<sup>82</sup>. Același lucru este valabil și pentru agențiile care intră în domeniul de aplicare al politicii externe și de securitate comună (PESC), al căror sediu este decis de Consiliu (singur), iar nu de statele membre<sup>83</sup>.

124. Pe lângă aceste două scenarii, au existat și alte modalități, însă, într-adevăr, mai puțin frecvente, de a decide asupra sediului unei agenții a Uniunii. Acesta a fost de exemplu cazul CEPOL, pentru care, într-un mod oarecum curios, decizia a fost adoptată în realitate de mai mulți actori diferiți<sup>84</sup>.

125. Este clar că modul în care au fost adoptate deciziile cu privire la sediile agențiilor a variat de-a lungul ultimelor decenii. Este imposibil să se identifice în mod clar o practică instituțională. De fapt, încă de la înființarea primelor agenții, practica instituțională a evoluat în mod constant.

126. Pe de altă parte și în orice caz, chiar dacă ar fi posibil să se identifice o practică unică și coerentă de-a lungul anilor, ceea ce nu este cazul, se pune întrebarea relevanței normative actuale pe care o are o astfel de constatare pentru prezenta cauză.

127. Nu putem fi de acord cu Consiliul în această privință. Din perspectiva noastră, într-o Uniune bazată pe statul de drept, cadrul constituțional actual, iar nu practica din trecut, este cel decisiv. Considerăm că există, cu siguranță, o sarcină care revine legiuitorului Uniunii de a menține legislația relevantă și actualizată în mod rezonabil, reacționând la evoluțiile sociale și societale<sup>85</sup>. Este însă cu totul altceva să se sugereze în esență că actuala constituție trebuie (re)interpretată pentru a se adapta la anumite practici din trecut și pentru a le prelungi, fără a ține seama de schimbarea mediului constituțional. Spus mai simplu, nu constituția actuală trebuie pusă în acord cu practica trecută, ci mai degrabă opusul: practica actuală și viitoare trebuie pusă în acord cu cadrul constituțional actual.

128. În orice caz, de aici se naște întrebarea următoare: care este scopul actual al articolului 341 TFUE? Aceasta este problema pe care o vom aborda acum.

<sup>82</sup> A se vedea de exemplu articolul 7 din Regulamentul (UE) nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/78/CE a Comisiei (JO 2010, L 331, p. 12). A se vedea de asemenea, în contextul uniunii bancare, sediul Comitetului unic de rezoluție [articolul 48 din Regulamentul (UE) nr. 806/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 iulie 2014 de stabilire a unor norme uniforme și a unei proceduri uniforme de rezoluție a instituțiilor de credit și a anumitor firme de investiții în cadrul unui mecanism unic de rezoluție și al unui fond unic de rezoluție și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1)].

<sup>83</sup> A se vedea de exemplu articolul 1 alineatul (3) din Decizia 2014/401/PESC a Consiliului din 26 iunie 2014 privind Centrul Satelitar al Uniunii Europene și de abrogare a Acțiunii comune 2001/555/PESC privind înființarea Centrului Satelitar al Uniunii Europene (JO 2014, L 188, p. 73). A se vedea de asemenea articolul 1 alineatul (5) din Decizia (PESC) 2015/1835 a Consiliului din 12 octombrie 2015 de definire a statutului, sediului și regulamentului de funcționare ale Agenției Europene de Apărare (JO 2015, L 266, p. 55), adoptat în temeiul specific al articolului 45 alineatul (2) TUE.

<sup>84</sup> Inițial, decizia privind sediul a fost adoptată de Consiliu prin Decizia din 22 decembrie 2000 de instituire a Colegiului European de Poliție (CEPOL) (JO 2000, L 336, p. 1). Acest sediu a fost apoi „stabilit” din nou prin decizia reprezentanților statelor membre din 13 decembrie 2003 (a se vedea nota de subsol 77 din prezentele concluzii). Ulterior, Consiliul a fost cel care a decis, la 8 octombrie 2013, să modifice sediul CEPOL înaintea Parlamentului European. În consecință, a fost adoptat Regulamentul (UE) nr. 543/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 mai 2014 de modificare a Deciziei 2005/681/JAI a Consiliului de instituire a Colegiului European de Poliție (CEPOL) (JO 2014, L 163, p. 5). În prezent, sediul CEPOL este menționat la articolul 25 din Regulamentul 2015/2219.

<sup>85</sup> A se vedea de exemplu Concluziile noastre prezentate în cauza Confédération paysanne și alții (C-528/16, EU:C:2018:20, punctele 138-142).

#### 4. Scopul (prezent)

129. Potrivit Consiliului, o interpretare a articolului 341 TFUE care ar exclude agențiile din domeniul de aplicare al acestuia ar lipsi această dispoziție de orice eficacitate (*effet utile*). Sediul instituțiilor înseși a fost deja stabilit prin dreptul primar. Nu se poate considera că eficacitatea care ar rămâne în privința articolului 341 TFUE ar viza decizia de schimbare a sediului instituțiilor întrucât, în opinia Consiliului, astfel de decizii ar trebui adoptate potrivit procedurilor de revizuire prevăzute la articolul 48 TUE, iar nu la articolul 341 TFUE.

130. În opinia noastră, dacă prezenta cauză demonstrează ceva, acest lucru este că argumentele legate de eficacitate și orice alt raționament juridic teleologic în general pot fi problematice. Acest lucru se datorează faptului că un astfel de raționament, atât în prezenta cauză, cât și în general, ne poate conduce oriunde dorim să ne conducă, în funcție de scopul pe care decidem să îl îmbrățișăm.

131. Scopul sau valoarea adăugată a articolului 341 TFUE depinde în prezent pur și simplu de interesul, de scopul sau de valoarea pe care decidem să le atribuim acestei dispoziții. Articolul 341 TFUE nu are o eficacitate evidentă prin el însuși, interpretat în mod izolat. Acest interes sau această valoare trebuie să vină din altă parte. Într-adevăr, după cum arată diferitele poziții ale părților în prezenta cauză, în funcție de valoarea specifică aleasă, rezultatul poate conduce apoi în direcții opuse.

132. În primul rând, în cazul în care s-ar acorda importanță dimensiunii politice a deciziilor privind sediile în general, după cum a subliniat Consiliul, și dacă s-ar considera de asemenea că numai statele membre sunt în măsură să adopte o astfel de decizie<sup>86</sup>, atunci articolul 341 TFUE ar putea fi într-adevăr interpretat într-o manieră largă. În această privință, scopul care trebuie inserat în dispoziție ar fi efectiv protecția competențelor decizionale ale statelor membre (scopul nr. 1).

133. În al doilea rând, interpretarea mai restrânsă, susținută de Parlament în cauza ELA, ar fi necesară în scopul consolidării rolului Parlamentului (și al instituțiilor Uniunii), precum și pentru motivul că decizia privind sediul unei agenții constituie o parte necesară a deciziei generale de a înființa o agenție pentru a monitoriza punerea în aplicare a politicilor Uniunii. Într-un astfel de caz, scopul ar fi protejarea rolului Parlamentului și, eventual, al altor instituții ale Uniunii (scopul nr. 2).

134. În al treilea rând, în ceea ce privește punctul anterior, dar exprimat oarecum în termeni sistemici, este obiectivul de a păstra integritatea (internă) a ordinii juridice a Uniunii. Nu ar trebui permis ca deciziile care ar trebui adoptate în interesul și în numele Uniunii să iasă din acest sistem și să fie efectiv delegate în exteriorul sistemului, rezultatul obținut în exteriorul sistemului respectiv fiind reimpus în cadrul acestui sistem. Tocmai acest scop justifică o interpretare a articolului 341 TFUE în sensul în care el nu include agențiile (scopul nr. 3).

135. În al patrulea rând, articolul 341 TFUE pare să impună unanimitatea. În cazul în care scopul urmărit prin interpretarea acestuia este menținerea sau chiar consolidarea fezabilității procedurilor decizionale ale Uniunii, atunci unanimitatea în rândul statelor membre ar putea fi mai dificil de obținut decât în cazul în care aceiași reprezentanți ar trebui să decidă în cadrul unei

<sup>86</sup> Ceea ce nu este cazul, după cum s-a explicat mai sus, la punctul 106 din prezentele concluzii, această ipoteză fiind emisă în spiritul dezbaterii.

ședințe a Consiliului și să respecte cerințele (mai mici) privind pragul în contextul acestui proces decizional. Acest lucru ar constitui din nou un motiv pentru a menține interpretarea articolului 341 TFUE într-un mod cât mai restrâns posibil (scopul nr. 4).

136. În al cincilea și ultimul rând, scopul interpretării articolului 341 TFUE ar putea fi (de asemenea) acela de a susține principiile unei Uniuni întemeiate pe statul de drept în care „existența însăși a unui control jurisdicțional efectiv destinat să asigure respectarea dispozițiilor dreptului Uniunii este inerentă existenței unui asemenea stat de drept”<sup>87</sup>. Dacă aceasta ar fi însă situația, după cum a sugerat în esență guvernul italian în ședință, atunci articolul 341 TFUE trebuie interpretat într-un mod cât mai restrictiv posibil din cauza imposibilității rezultante a unui control jurisdicțional, cel puțin în fața Curții, care decurge din aplicabilitatea acestuia (scopul nr. 5).

137. Mai întâi, în general, dar și în situații particulare precum cea de față, nu considerăm că este înțelept ca o instanță, inclusiv Curtea, să aleagă un scop în detrimentul altuia. Dimpotrivă, ar trebui să se rămână în cadrul textului și al sistemului destul de clar al tratatelor. Cu toate acestea, dacă un anumit scop ar trebui într-adevăr favorizat în detrimentul celorlalte, atunci, din punctul de vedere al instanțelor Uniunii, acest scop ar trebui să fie în mod logic menținerea integrității și a funcției sistemului Uniunii ca atare.

138. Apoi, în orice caz, trebuie să recunoaștem că nu considerăm convingător argumentul Consiliului referitor la eficacitate. Pe de o parte, este, desigur, adevărat că sediile instituțiilor Uniunii au fost deja stabilite. Astfel, într-o anumită măsură, articolul 341 TFUE și-a epuizat în cea mai mare parte potențialul. Acest rezultat era însă deja inerent obiectului său. Pe de altă parte, faptul că agențiile nu pot fi incluse prin interpretare în articolul 341 TFUE nu privează această dispoziție de utilitatea sa. Articolul 341 TFUE include în mod clar instituțiile, asigurându-se că această dispoziție *continuă* să fie operațională și să aibă o relevanță permanentă în ceea ce le privește. Într-adevăr, ea rămâne în vigoare și poate fi aplicabilă în cazul unei decizii privind sediul unei noi instituții<sup>88</sup> și, mai ales, în cazul unei decizii de *schimbare* a sediului unei instituții existente<sup>89</sup>. Așadar, nu se poate susține că articolul 341 TFUE este golit în totalitate de conținut în cazul în care se consideră că el nu cuprinde organele, oficiile și agențiile Uniunii. În orice caz, faptul că în prezent domeniul de aplicare al articolului 341 TFUE pare a fi destul de limitat nu reprezintă un motiv valabil pentru a extinde în mod artificial acest domeniu de aplicare, în pofida modului său de redactare.

139. În sfârșit, rămânem nedumeriți de argumentul general al Consiliului potrivit căruia articolul 341 TFUE trebuie să includă agențiile întrucât deciziile privind sediile acestora sunt sensibile din punct de vedere politic și, ca atare, trebuie păstrată unanimitatea statelor membre în temeiul articolului 341 TFUE.

<sup>87</sup> A se vedea de exemplu Hotărârea din 19 iulie 2016, H/Consiliul și alții (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punctul 41), și Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punctele 72 și 73).

<sup>88</sup> De altfel, se pare că încă nu există un sediu oficial pentru Consiliul European, în pofida transformării acestuia din urmă dintr-o practică interguvernamentală într-o instituție a Uniunii prin Tratatul de la Lisabona.

<sup>89</sup> Nu este necesar să se stabilească în scopul prezentelor cauze dacă articolul 341 TFUE ar fi suficient în acest sens sau dacă el ar trebui invocat în asociere cu articolul 48 TUE, astfel cum susține Consiliul.

140. Cu toate acestea, considerăm totodată că același imperativ a lipsit aparent în ambele cauze care fac obiectul prezentelor proceduri. Dacă se analizează în mod specific deciziile atacate în prezentele cauze, *niciuna dintre acestea* nu a fost concepută să fie guvernată de unanimitate. Într-adevăr, ambele seturi de norme de selecție anticipau faptul că decizia privind sediul EMA și al ELA urma să fie guvernată *de votul cu majoritate simplă*.

141. În termeni factuali și în ceea ce privește EMA, guvernul italian a declarat în ședință că decizia privind sediul *nu* a fost adoptată de comun acord de toate statele membre. Guvernul italian a subliniat în mod repetat că nu a fost niciodată de acord cu această decizie.

142. În acest stadiu, decalajul dintre scopul sistemic declarat preconizat de Consiliu și realitate devine prea mare pentru a fi ignorat. Consiliul a afirmat în repetate rânduri că Curtea ar trebui să interpreteze articolul 341 TFUE în sens larg, pentru a include agențiile, în vederea păstrării naturii politice speciale a procesului decizional care necesită unanimitate. Cu toate acestea, Consiliul însuși s-a abătut apoi, ori de câte ori a putut, de la aceeași procedură, alegând în schimb votul cu majoritate simplă.

143. Pentru toate aceste motive, considerăm că articolul 341 TFUE nu guvernează decizia privind sediile agențiilor și ale altor organe sau oficii ale Uniunii.

### ***C. Natura juridică a deciziilor atacate***

144. În ceea ce privește deciziile atacate, se pare că acestea nu sunt decizii deghizate ale Consiliului. Ele sunt adevărate decizii ale statelor membre, asupra cărora Curtea nu are, prin urmare, nicio competență în temeiul articolului 263 TFUE (A). Cu toate acestea, în calitate de decizii ale statelor membre care au fost adoptate în afara cadrului tratatelor, ele sunt lipsite de orice efecte juridice obligatorii în cadrul ordinii juridice a Uniunii (B).

#### ***1. Decizii deghizate ale Consiliului?***

145. În cauzele EMA, guvernul italian susține că, având în vedere conținutul și circumstanțele adoptării deciziei atacate, aceasta a fost adoptată de Consiliu. În primul rând, condițiile specifice în care a fost adoptată decizia atacată dovedesc că ea a fost o decizie a Consiliului, întrucât a fost adoptată în incinta Consiliului și s-a bazat pe structurile sale instituționale, și anume Președinția, Secretariatul General, Serviciul juridic și Coreper. În plus, mai multe instituții ale Uniunii, în special Consiliul European și Comisia, au participat la procesul de selecție a noului sediu al EMA. Mai mult, decizia respectivă a fost adoptată efectiv potrivit regulii majorității. Această abordare este tipică pentru procesul decizional al Consiliului și este în mod clar diferită de o decizie interguvernamentală a statelor membre care acționează împreună, deoarece aceste decizii sunt adoptate în unanimitate sau prin consens („acord comun”).

146. În al doilea rând, guvernul italian consideră că decizia privind sediul agențiilor Uniunii este fără îndoială de competența exclusivă a Uniunii, astfel cum rezultă în special din propunerea Comisiei de modificare a Regulamentului nr. 726/2004. O asemenea competență nu poate fi exercitată printr-un act al statelor membre. A concluziona în sensul lipsei de competență a Curții ar echivala cu exceptarea deciziilor Consiliului de la controlul instanțelor Uniunii de fiecare dată când statele membre consideră că aspectele care țin de procedurile și de competențele Uniunii sunt de fapt „interguvernamentale”. Prin urmare, decizia atacată trebuie considerată ca fiind o decizie a Consiliului.

147. La rândul său, Consiliul susține că decizia atacată este o decizie adoptată de reprezentanții statelor membre. Această decizie a fost adoptată pentru a modifica Decizia din 29 octombrie 1993 a reprezentanților statelor membre, care alesese sediul anterior al EMA. În termeni mai generali, deciziile privind sediile agențiilor Uniunii nu sunt de competența Uniunii și, prin urmare, nici nu intră sub incidența procedurii legislative ordinare.

148. În cauza ELA, Parlamentul consideră că Consiliul este autorul deciziei. Decizia a fost semnată de președintele Consiliului. Procesul decizional care a precedat adoptarea actului s-a bazat pe structurile administrative ale Consiliului, inclusiv pe Coreper.

149. Potrivit Consiliului și astfel cum au afirmat în esență toate statele membre interveniente, este vorba despre o decizie a reprezentanților statelor membre care a fost adoptată în temeiul articolului 341 TFUE. Faptul că procedura decizională s-a desfășurat la sediul Consiliului, cu asistența Secretariatului General al Consiliului, care este însărcinat cu sprijinul administrativ al acțiunii interguvernamentale, și că o instituție a Uniunii Europene a participat la punerea în aplicare a deciziei atacate nu schimbă concluzia că, prin natura sa, decizia atacată este un act al statelor membre. Deși Consiliul s-a reunit și la 13 iunie 2019, au existat două reuniuni distincte, care au fost organizate în urma unor proceduri distincte pe plan juridic, protocolar și organizatoric. În ceea ce privește semnarea deciziei atacate de către președintele Consiliului, reprezentanții guvernelor statelor membre ar fi încredințat României (în calitate de stat membru care prezida Consiliul la momentul respectiv) sarcina de a asigura buna desfășurare a procesului decizional.

150. În opinia noastră, niciuna dintre deciziile atacate nu poate fi atribuită Consiliului.

151. În primul rând, după cum s-a explicat mai sus<sup>90</sup>, conținutul și circumstanțele care au înconjurat adoptarea unui act pot oferi îndrumări pentru a stabili cine este autorul formal al acestui act atunci când autorul respectiv nu este cunoscut. În prezentele cauze, este clar însă că deciziile atacate sunt în mod oficial decizii ale statelor membre. Argumentul reclamanților în ambele cauze este, din nou, mai degrabă unul normativ: în opinia lor, deciziile ar fi trebuit adoptate conform cerințelor legale de Consiliu, iar nu de statele membre.

152. În ceea ce privește nivelul factual, începând cu ELA, decizia atacată este o decizie formală a reprezentanților statelor membre care a fost publicată ca atare în Jurnalul Oficial<sup>91</sup>. Se poate admite că faptul că decizia atacată a fost de fapt publicată în seria L a Jurnalului Oficial pune în sine probleme<sup>92</sup>. Cu toate acestea, și în același timp, aceste probleme nu se referă la autenticitate. Jurnalul Oficial care menționează cu autoritate „o decizie a statelor membre” în partea de sus a unui document nu este, cu siguranță, un simplu comunicat de presă alambicat, undeva pe internet, caz în care am putea într-adevăr avea îndoieli cu privire la ce anume vizează comunicatul de presă respectiv.

153. De asemenea, considerăm că argumentul potrivit căruia documentul a fost semnat în mod oficial de președintele Consiliului are o slabă valoare probantă. Desigur, tot din punct de vedere formal, s-ar putea spune că ar fi logic ca o astfel de decizie să fie semnată de toți reprezentanții

<sup>90</sup> Punctele 72-81 din prezentele concluzii.

<sup>91</sup> A se vedea punctele 38 și 40 din prezentele concluzii.

<sup>92</sup> Referitoare mai degrabă la natura documentului și la forța sa obligatorie, nu neapărat la calitatea de autor. Cu toate acestea, chiar și în ceea ce privește primul aspect, Curtea a declarat în repetate rânduri că publicarea în Jurnalul Oficial nu este relevantă. A se vedea de exemplu în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 1987, Demouche și alții (152/83, EU:C:1987:421, punctul 19), și Hotărârea din 15 iunie 2017, Lietuvos Respublikos transporto priemonių draudikų biuras (C-587/15, EU:C:2017:463, punctul 38).

statelor membre. Cu toate acestea, semnarea de către președintele Consiliului a deciziei atacate pare a fi în conformitate cu rolul de coordonare care i-a fost încredințat de șefii de stat sau de guvern în normele privind selecția. În plus, după cum a sugerat Consiliul în esență în ședință, suntem de acord că este judicios să se încredințeze rolul de „notar public” pentru astfel de tipuri de decizii colective aceleiași țări care prezidează Uniunea Europeană la momentul adoptării deciziei.

154. În cauzele EMA, decizia atacată a fost, la rândul său, anunțată în procesul-verbal al reuniunii Consiliului și a fost publicată într-un comunicat de presă<sup>93</sup>. Ea nu a condus la o decizie formală a reprezentanților statelor membre, publicată în Jurnalul Oficial. Cu toate acestea, în pofida lipsei unei astfel de formalizări a deciziei atacate propriu-zise, se precizează totuși în mod clar că aceasta din urmă este o decizie a statelor membre. Atât procesul-verbal, cât și comunicatul de presă indică fără echivoc faptul că decizia a fost adoptată de reprezentanții statelor membre.

155. De altfel, faptul că aceasta nu poate fi atribuită Consiliului este confirmat și prin adoptarea ulterioară a Regulamentului 2018/1718. Existența acestui regulament arată că, în conformitate cu normele procedurii de selecție<sup>94</sup>, reprezentanții statelor membre au fost adevăratul autor al deciziei atacate. Consiliul ca atare a participat numai *ulterior*, împreună cu Parlamentul, în cadrul procedurii legislative ordinare, pentru a introduce în regulamentul de înființare a EMA mențiunea privind noul sediu care să reflecte votul statelor membre.

156. În plus, indiferent dacă este vorba despre sediul ELA sau despre cel al EMA, implicarea altor instituții în procesul de adoptare a deciziilor – în special a Comisiei prin evaluarea ofertelor și a Consiliului prin intermediul Președinției, al Secretariatului General și, în general, al propriilor sale localuri – poate conduce cu greu la concluzia că deciziile atacate sunt în realitate cele ale Consiliului. Din nou, având în vedere natura dublă a Consiliului și a statelor membre în calitate de membri componenți ai acestuia, este greu de extins la acest animal straniu logica („ceea ce se întâmplă în clădirea Consiliului ține de Consiliu”) ce ar putea eventual funcționa în cazul altor instituții ale Uniunii („ceea ce se întâmplă în clădirile Comisiei ține de Comisie”)<sup>95</sup>.

157. Mai mult, reiese într-adevăr din jurisprudența constantă că statele membre, în domenii care nu sunt de competență exclusivă a Uniunii, au dreptul de a încredința, în afara cadrului Uniunii, misiuni instituțiilor, cum ar fi coordonarea unei acțiuni colective întreprinse de statele membre, cu condiția ca aceste sarcini să nu modifice caracterul esențial al competențelor conferite acestor instituții prin tratate<sup>96</sup>.

158. În al doilea rând, după cum s-a explicat anterior, înființarea agențiilor ține de competența Uniunii, urmând a fi decisă în mod normal prin intermediul procedurii legislative ordinare. Același lucru ar trebui să fie valabil și pentru sediile agențiilor ca parte a „pachetului de creare”<sup>97</sup>. În mod logic, ar trebui atunci ca asemenea decizii să fie adoptate de Parlament și de Consiliu, iar nu de statele membre.

<sup>93</sup> Punctul 19 din prezentele concluzii.

<sup>94</sup> A se vedea punctul 6 din normele de selecție.

<sup>95</sup> Întrucât principiul *competenței atribuite* are repercusiuni și asupra calității de autor: dacă ceva s-ar întâmpla într-adevăr (din punct de vedere factual) în cadrul Comisiei, iar Comisia nu poate acționa decât în calitatea sa de instituție, autorul trebuie să fie, în consecință, Comisia – a se vedea mai sus punctul 58 din prezentele concluzii.

<sup>96</sup> A se vedea de exemplu Hotărârea din 27 noiembrie 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punctul 158 și jurisprudența citată).

<sup>97</sup> A se vedea, mai sus, punctele 104-108 din prezentele concluzii.

159. Competența Uniunii în această privință se referă însă doar la selectarea *cu caracter obligatoriu* a sediului unei agenții ca o chestiune de drept al Uniunii. Același lucru este foarte greu de aplicat la ceea ce constituie, prin natura sa în conformitate cu dreptul Uniunii, o *declarație politică fără caracter obligatoriu* care prevede că trebuie creată o nouă agenție a Uniunii și care menționează de asemenea locul în care ar trebui să fie, în mod ideal, sediul acesteia.

160. În plus, și poate într-un mod mai semnificativ, având în vedere fluctuațiile trecute și actuale în ceea ce privește chestiunea competenței de a decide cu privire la sediile agențiilor<sup>98</sup>, prezentele cauze sunt departe de orice logică ce ar putea, cel puțin în opinia noastră, să justifice în mod excepțional „recalificarea” *ex post facto* de către Curte a calității de autor al unui act<sup>99</sup>.

161. Practica instituțională anterioară referitoare la sediile agențiilor stă mărturie în privința dezacordului persistent între actorii relevanți în legătură cu dreptul aplicabil. În anul 2012, Parlamentul, Consiliul și Comisia au fost astfel de părere că „decizia politică privind sediul unei agenții [este] luată de comun acord între reprezentanții statelor membre reuniți la nivel de șefi de stat sau de guvern *sau* de către Consiliu”<sup>100</sup>. În anul 2017, Comisia a declarat, în legătură cu viitorul sediu al EMA, că „problema amplasării sediului agenției ține de competența *exclusivă* a Uniunii”<sup>101</sup>. În anul 2018, Parlamentul și Consiliul au eliminat din propunerea de regulament de înființare a ELA prevederea privind locația sediului acesteia<sup>102</sup>, lăsând în mod aparent adoptarea unei decizii în seama reprezentanților statelor membre. În anul 2019, într-un raport solicitat de Consiliu în urma unei cereri din partea Parlamentului de a revizui procedura privind amplasarea sediilor agențiilor, Comisia a concluzionat în cele din urmă, după ce a remarcat existența diferitor practici începând cu anul 2012 pentru selectarea sediului respectiv, că „principiile abordării comune oferă un cadru bun pentru procesul decizional privind sediile agențiilor și pentru a garanta că statele membre gazdă răspund nevoilor specifice ale agențiilor”<sup>103</sup>.

162. Într-un astfel de context, chiar și având în vedere că, în stadiul actual al cadrului constituțional al Uniunii, decizia privind sediile agențiilor trebuie adoptată conform prevederilor legale de instituțiile Uniunii, iar nu de statele membre, practica din trecut a statelor membre de a decide singure cu privire la sediile agențiilor, chiar și după ce cadrul constituțional s-a schimbat odată cu Tratatul de la Lisabona, poate fi considerată într-o anumită măsură *praeter legem*, dar nu în mod clar *contra legem*<sup>104</sup>.

163. În consecință, considerăm că este imposibil să se (re)atribuie *ex post facto* deciziile atacate Consiliului. Acestea sunt decizii colective ale reprezentanților statelor membre, asupra cărora Curtea nu are competență în temeiul articolului 263 TFUE.

<sup>98</sup> A se vedea, mai sus, punctele 121-125 din prezentele concluzii.

<sup>99</sup> Astfel cum s-a sugerat mai sus, la punctele 80 și 81 din prezentele concluzii.

<sup>100</sup> Punctul 6 din Abordarea comună anexată la Declarația comună privind agențiile descentralizate (a se vedea nota de subsol 9). Sublinierea noastră.

<sup>101</sup> Propunere a Comisiei de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 726/2004 în ceea ce privește stabilirea sediului Agenției Europene pentru Medicamente [COM(2017) 735 final]. Sublinierea noastră.

<sup>102</sup> Punctul 32 din prezentele concluzii.

<sup>103</sup> Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind punerea în aplicare a declarației comune și a abordării comune cu privire la stabilirea sediilor agențiilor descentralizate [COM(2019) 187 final].

<sup>104</sup> După cum a fost ilustrat în mod indirect și de observațiile ale practic tuturor părților la prezentele cauze: deși au avut opinii foarte diferite cu privire la aspectele juridice ridicate de prezentele cauze, iar uneori chiar opinii diametral opuse, toate părțile (instituționale) au fost la unison în a susține că este vital ca Curtea să clarifice normele pentru viitor.

## 2. Efectele juridice ale deciziilor atacate în temeiul dreptului Uniunii

164. Această ultimă concluzie vine totuși cu o precizare destul de importantă, care derivă direct din domeniul de aplicare al articolului 341 TFUE, astfel cum a fost prezentat anterior. Deciziile atacate sunt decizii *ale statelor membre*. Ele nu pot fi considerate însă decizii adoptate în temeiul articolului 341 TFUE întrucât această din urmă dispoziție nu împuternicește statele membre să decidă cu privire la sediile agențiilor. Rezultă că deciziile atacate sunt decizii ale statelor membre adoptate *în afara* cadrului tratatelor.

165. Desigur, în ceea ce privește decizii similare ale statelor membre adoptate în temeiul articolului 253 TFUE, Curtea a statuat că este „irelevant dacă reprezentanții guvernelor statelor membre au acționat *în cadrul* tratatelor sau al altor surse juridice, precum dreptul internațional”<sup>105</sup>. Nu ne vom angaja într-o discuție cu privire la faptul dacă acest lucru este într-adevăr complet lipsit de importanță în sensul competenței Curții în temeiul articolului 263 TFUE, un aspect asupra căruia avem îndoieli serioase. Abordarea acestei chestiuni nu este însă relevantă în scopul prezentelor cauze, întrucât deciziile în discuție ale statelor membre *nu sunt prevăzute* de tratate.

166. Cu toate acestea, este clar că trebuie să se facă distincție între acțiunea statelor membre *în cadrul* tratatelor și acțiunea statelor membre *în afara cadrului* tratatelor în scopul de a determina dacă o decizie a statelor membre produce *efecte juridice obligatorii* potrivit dreptului Uniunii. Fără îndoială, dacă o decizie a statelor membre este prevăzută de tratate, atunci aceasta *produce* efecte juridice obligatorii potrivit dreptului Uniunii în temeiul tratatelor. În schimb, după cum au susținut în mod corect Comisia și Parlamentul în cauzele EMA, o decizie a statelor membre într-o chestiune în care tratatele *nu* prevăd acțiunea acestora este lipsită, în absența unei încorporări într-un fel sau altul în ordinea juridică a Uniunii, de orice efecte juridice obligatorii potrivit dreptului Uniunii.

167. În mod similar cu ceea ce s-a explicat mai sus cu privire la Decizia de la Edinburgh, deciziile reprezentanților statelor membre care nu sunt adoptate în temeiul unei dispoziții de drept al Uniunii nu fac parte din dreptul Uniunii. Acestea nu au efecte juridice obligatorii în ordinea juridică a Uniunii. Pentru a produce efecte juridice obligatorii în ordinea juridică a Uniunii, conținutul lor trebuie să fie încorporat în dreptul Uniunii, în conformitate cu procedurile dreptului Uniunii<sup>106</sup>.

168. Aceași logică se aplică, bineînțeles, deciziilor atacate. Întrucât acestea nu sunt nici mandatate, nici prevăzute de dreptul Uniunii, indiferent dacă este vorba despre articolul 341 TFUE sau despre orice altă dispoziție de drept al Uniunii, ele nu au, prin urmare, un efect juridic obligatoriu în temeiul acestuia. Deciziile atacate rămân, ca să spunem așa, *ante portas* ale ordinii juridice a Uniunii. Desigur, acest lucru nu înseamnă că o atare decizie a statelor membre nu va produce, în mod potențial, efecte juridice obligatorii în temeiul dreptului internațional. Astfel, în timp ce statele membre care au fost de acord cu aceasta și-ar putea asuma obligații reciproce în temeiul dreptului internațional, nici statele membre care nu au fost de acord, nici instituțiile Uniunii nu sunt ținute de deciziile atacate din punctul de vedere al dreptului Uniunii.

<sup>105</sup> Ordonanțele Curții din 16 iunie 2021, Sharpston/Consiliul și Conferința reprezentanților guvernelor statelor membre (C-684/20 P, nepublicată, EU:C:2021:486, punctul 44), și Sharpston/Consiliul și Conferința reprezentanților guvernelor statelor membre (C-685/20 P, EU:C:2021:485, punctul 50).

<sup>106</sup> A se vedea punctele 115-117 din prezentele concluzii.

169. Cu siguranță, nu se poate nega că deciziile atacate au o anumită semnificație politică, întrucât acestea dau un impuls politic pentru acțiuni juridice ulterioare în ordinea juridică a Uniunii. Ne-am putea aștepta în special, *rebus sic stantibus*, ca poziția stabilită în respectivele decizii de către statele membre să fie și poziția Consiliului în viitor. Cu toate acestea, Consiliul însuși nu este ținut din punct de vedere juridic de aceste decizii atunci când participă ulterior la procedura legislativă ordinară. El își poate schimba opinia în funcție de evoluția situației. Anumite elemente ale concepției instituționale a unei noi agenții ar putea face obiectul unor compromisuri politice obținute în cadrul procesului legislativ.

170. Deciziile atacate pot produce efecte juridice obligatorii în ordinea juridică a Uniunii numai dacă devin parte, într-un fel sau altul, din dreptul Uniunii. Mai precis, conținutul (neobligatoriu) al unor astfel de decizii poate fi încorporat în cele din urmă, la finalul unei proceduri legislative a Uniunii, în acte (obligatorii) de drept derivat. O asemenea măsură de „încorporare” ar putea însă face apoi obiectul unei acțiuni în anulare dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 263 TFUE.

171. Acțiunea în anulare împotriva Regulamentului 2018/1718, care a încorporat conținutul deciziei atacate în cauzele EMA, introdusă în cauzele paralele de către Comune di Milano și Republica Italiană<sup>107</sup>, este un exemplu al acestui din urmă scenariu. Cu toate acestea, măsura de „încorporare” în dreptul Uniunii nu poate fi considerată în acest caz ca fiind o simplă măsură de confirmare, având în vedere absența efectelor juridice obligatorii ale deciziei statelor membre. Pentru același motiv, decizia statelor membre nu poate fi considerată ca fiind un act pregătit pentru măsura de încorporare în dreptul Uniunii. Prin urmare, aceasta din urmă este în mod logic un act obligatoriu și, așadar, potențial supus căilor de atac în temeiul dreptului Uniunii.

172. În ceea ce privește celălalt scenariu, în care conținutul deciziei statelor membre *nu* a fost inclus în actul de înființare sau în orice alt act obligatoriu relevant al Uniunii, nu există posibilitatea de a declanșa articolul 263 TFUE într-o anumită etapă (ulterioară). Cu toate acestea, chiar și în acest caz, decizia statelor membre rămâne lipsită de efecte juridice obligatorii potrivit dreptului Uniunii. În consecință, în ceea ce privește ELA, în care menționarea sediului nu a fost încorporată într-un act juridic al Uniunii, decizia de a stabili sediul acesteia din urmă la Bratislava nu poate produce efecte juridice în ordinea juridică a Uniunii până când această locație nu este decisă în mod oficial printr-un act al Uniunii. Cu alte cuvinte, în sensul dreptului Uniunii, localizarea sediului ELA în acest oraș este, cel puțin pentru moment, o simplă chestiune de fapt.

173. Ca o remarcă de încheiere, în opinia noastră, în general, statele membre pot fi cu greu împiedicate să adopte acte în afara cadrului tratatelor, *inclusiv* în chestiuni legate de Uniune, dacă doresc să facă acest lucru. Ele rămân, în definitiv, suverane. A ieși din acest cadru are însă drept consecință (poate nu într-un total surprinzător, cel puțin având în vedere legile de bază ale fizicii) tocmai faptul de a te afla în exterior.

174. Cu toate acestea, chiar și din exterior se pot exprima, desigur, declarații neobligatorii cu privire la ceea ce, în mod ideal, ar trebui să aibă loc în interior. În definitiv, ordinea juridică a Uniunii și jurisprudența Curții permit diferiților actori, inclusiv instituțiilor Uniunii, să emită diverse măsuri neobligatorii (*soft law*) pentru a stimula și a convinge, distincte de competența de

<sup>107</sup> A se vedea Concluziile prezentate în paralel în cauza Republica Italiană și Comune di Milano/Consiliul și Parlamentul European (cauzele EMA 2) (cauzele conexate C-106/19 și C-232/19).

a adopta acte cu forță obligatorie<sup>108</sup>. Dacă acest lucru este în fapt posibil pentru instituții ale Uniunii limitate de principiul competenței atribuite, trebuie să fie *a fortiori* aplicabil statelor membre suverane, chiar dacă se referă la chestiuni care privesc dreptul Uniunii.

175. Faptul că o decizie statelor membre nu intră sub incidența competenței Curții în temeiul articolului 263 TFUE nu înseamnă însă că decizia respectivă iese în totalitate din sfera de competență a Curții. Făcând abstracție de scenariile în care „devin drept al Uniunii”, actele statelor membre care sunt adoptate în afara cadrului tratatelor rămân într-adevăr supuse dreptului Uniunii, dar eventual unor forme de acțiune diferite, ca de exemplu procedurile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor<sup>109</sup> sau cererile de pronunțare a unor decizii preliminare în materie de interpretare<sup>110</sup>.

176. În concluzie, nu este, cu siguranță, exclus ca statele membre să își facă cunoscut punctul de vedere colectiv cu privire la oportunitatea unei noi agenții a Uniunii, la funcția generală a acesteia și la limitele generale ale funcțiilor sale, inclusiv la locul dorit pentru sediul acesteia, înainte de lansarea procedurii legislative în cadrul Uniunii în acest scop. Statele membre, chiar dacă se vor reuni mai târziu în cadrul Consiliului, ar putea într-adevăr să își indice deja preferințele politice în acest mod. La fel ar putea face și Parlamentul, de altfel. Cu toate acestea, înființarea unei astfel de agenții, inclusiv selectarea obligatorie a sediului său, este o chestiune care ține de dreptul Uniunii și de propriile proceduri legislative interne ale acesteia, de obicei cea a procedurii legislative ordinare. Într-un fel, acest lucru nu este deloc surprinzător. La urma urmei, agenția care urmează să fie înființată este o agenție *a Uniunii*, nu *a statelor membre*.

## V. Cheltuielile de judecată

177. În temeiul articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată.

178. La nivel formal, este adevărat că în prezentele cauze Comune di Milano și Republica Italiană în cauzele EMA și Parlamentul în cauza ELA au căzut în pretenții în măsura în care s-a stabilit că Curtea nu are competența să examineze deciziile atacate.

179. Cu toate acestea, având în vedere că (i) nu se poate spune că Consiliul ar fi avut câștig de cauză pe fondul cauzei sale, că (ii) acesta a fost un litigiu complex, inerent instituțional, care a vizat atât cauze din trecut, cât și clarificarea normelor pentru viitor, și că (iii) Curtea a conexat unele dintre cauze și apoi a organizat o ședință comună pentru toate cele cinci cauze, în urma căreia o alocare retroactivă a cheltuielilor de judecată exacte pentru fiecare cauză în parte ar putea fi un exercițiu destul de complex, considerăm că este mai corect și mai echitabil să se aplice în mod excepțional articolul 138 alineatul (3) din Regulamentul de procedură și (toate) părțile să fie obligate să suporte propriile cheltuieli de judecată.

180. În temeiul articolului 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, intervenienții trebuie de asemenea să suporte propriile cheltuieli de judecată.

<sup>108</sup> A se vedea de exemplu Hotărârea din 20 februarie 2018, Belgia/Comisia (C-16/16 P, EU:C:2018:79, punctul 26).

<sup>109</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea din 31 ianuarie 2006, Comisia/Spania (C-503/03, EU:C:2006:74, punctele 33-35). A se vedea de asemenea Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Comisia/Consiliul (C-13/07, EU:C:2009:190, punctele 37-41).

<sup>110</sup> A se vedea de exemplu în acest sens Hotărârea din 27 noiembrie 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punctele 163 și 164), în ceea ce privește Tratatul de instituire a Mecanismului european de stabilitate, în special din perspectiva competențelor Uniunii, și Hotărârea din 20 septembrie 2016, Ledra Advertising și alții/Comisia și BCE (C-8/15 P-C-10/15 P, EU:C:2016:701, punctul 67), în ceea ce privește memorandumurile de înțelegere între un stat membru și Mecanismul european de stabilitate.

## VI. Concluzie

181. În cauzele conexate C-59/18, Italia/Consiliul, și C-182/18, Comune di Milano/Consiliul, propunem Curții:

- să constate că nu are competența să se pronunțe cu privire la decizia reprezentanților statelor membre adoptată în marja unei reuniuni a Consiliului Uniunii Europene privind stabilirea la Amsterdam (Țările de Jos) a noului sediu al Agenției Europene pentru Medicamente;
- să dispună obligarea Comune di Milano (Italia), a Republicii Italiene și a Consiliului la suportarea propriilor cheltuieli de judecată;
- să dispună obligarea tuturor intervenienților la suportarea propriilor cheltuieli de judecată.

182. În cauza C-743/19, propunem Curții:

- să constate că nu are competența să se pronunțe cu privire la Decizia (UE) 2019/1199 adoptată de comun acord între reprezentanții guvernelor statelor membre din 13 iunie 2019 privind stabilirea sediului Autorității Europene a Muncii;
- să dispună obligarea Parlamentului European și a Consiliului la suportarea propriilor cheltuieli de judecată;
- să dispună obligarea intervenienților la suportarea propriilor cheltuieli de judecată.