



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

14 iulie 2022 *

„Acțiune în anulare – Drept instituțional – Regulamentul (UE) 2018/1718 – Stabilirea sediului Agenției Europene pentru Medicamente (EMA) la Amsterdam (Țările de Jos) – Articolul 263 TFUE – Admisibilitate – Interesul de a exercita acțiunea – Calitate procesuală activă – Afectare directă și individuală – Decizie adoptată de reprezentanții guvernelor statelor membre în marja unei reuniuni a Consiliului pentru a stabili locul sediului unei agenții a Uniunii Europene – Lipsa efectelor obligatorii în ordinea juridică a Uniunii – Prerogativele Parlamentului European”

În cauzele conexate C-106/19 și C-232/19,

având ca obiect două acțiuni în anulare formulate în temeiul articolului 263 TFUE, introduse la 11 februarie 2019 și la 14 martie 2019,

Republica Italiană, reprezentată de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de C. Colelli, S. Fiorentino și G. Galluzzo, avvocati dello Stato (C-106/19),

Comune di Milano, reprezentată de J. Alberti, M. Condinanzi, A. Neri și F. Sciaudone, avvocati (C-232/19),

reclamante,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de M. Bauer, J. Bauerschmidt, F. Florindo Gijón și E. Rebasti, în calitate de agenți,

Parlamentului European, reprezentat de I. Anagnostopoulou, A. Tamás și L. Visaggio, în calitate de agenți,

pârâte,

susținute de:

Regatul Țărilor de Jos, reprezentat de M. K. Bulterman și J. Langer, în calitate de agenți,

Comisia Europeană, reprezentată de K. Herrmann, D. Nardi și P. J. O. Van Nuffel, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: italiana.

interveniente,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, domnul A. Arabadjiev, doamna K. Jürimäe, domnii C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen și J. Passer, președinți de cameră, și domnii J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, A. Kumin și N. Wahl (raportor), judecători,

avocat general: domnul M. Bobek,

grefier: doamna R. Șereș, administratoare,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 8 iunie 2021,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 6 octombrie 2021,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin cererile introductive formulate, Republica Italiană (C-106/19) și Comune di Milano (municipalitatea Milano, Italia) (C-232/19) solicită anularea Regulamentului (UE) 2018/1718 al 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, denumit în continuare „regulamentul atacat”).

Cadrul juridic

- 2 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 CEEA, Decizia privind stabilirea sediilor unor instituții și ale anumitor organisme și servicii ale Comunităților Europene (JO 1992, C 341, p. 1, denumită în continuare „Decizia de la Edinburgh”).
- 3 Articolul 1 din Decizia de la Edinburgh a stabilit sediile Parlamentului European, Consiliului Uniunii Europene, Comisiei Europene, Curții de Justiție a Uniunii Europene, Comitetului Economic și Social European, Curții de Conturi Europene și Băncii Europene de Investiții.
- 4 Potrivit articolului 2 din această decizie:
„Sediul altor organisme și servicii înființate sau care urmează să fie înființate va fi decis de comun acord de reprezentanții guvernelor statelor membre cu ocazia unui Consiliu European viitor, ținând seama de avantajele dispozițiilor mai sus-menționate pentru statele membre în cauză și acordând, în mod corespunzător, prioritate statelor membre care, în prezent, nu găzduiesc sediul unei instituții a Comunităților.”
- 5 Articolul 341 TFUE prevede că „[s]ediul instituțiilor Uniunii se stabilește de comun acord de către guvernele statelor membre”.

- 6 Potrivit Protocolului nr. 6 privind stabilirea sediilor unor instituții și ale anumitor organe, oficii, agenții și servicii ale Uniunii Europene (denumit în continuare „Protocolul nr. 6”), anexat la Tratatul UE, FUE și CEEA:

„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,

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.”

Istoricul litigiului

- 7 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 (JO 1993, L 214, p. 1). Acest regulament nu conținea nicio dispoziție referitoare la stabilirea sediului agenției respective.
- 8 În temeiul articolului 1 litera (e) din Decizia 93/C 323/01 din 29 octombrie 1993, adoptată de comun acord de reprezentanții guvernelor statelor membre, reuniți la nivelul șefilor de stat și de guvern, privind stabilirea sediilor anumitor organisme și servicii ale Comunităților Europene și ale Europolului (JO 1993, C 323, p. 1), sediul agenției menționate a fost stabilit la Londra (Regatul Unit).

- 9 Regulamentul nr. 2309/93 a fost 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 (JO 2004, L 136, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 44, p. 83). Prin acest regulament, Agenția Europeană pentru Evaluarea Medicamentelor a fost redenumită Agenția Europeană pentru Medicamente. Regulamentul menționat nu conținea nicio dispoziție referitoare la stabilirea sediului acesteia din urmă.
- 10 La 29 martie 2017, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord a notificat Consiliul European, în conformitate cu articolul 50 alineatul (2) TUE, intenția sa de a se retrage din Uniune.
- 11 La 22 iunie 2017, în marja unei reuniuni a Consiliului European referitoare la procedura prevăzută la articolul 50 TUE, șefii de stat sau de guvern ai celor 27 state membre au aprobat, pe baza unei propuneri a președintelui Consiliului European și a președintelui Comisiei, o procedură în vederea adoptării unei decizii privind transferul către alte amplasamente al sediilor EMA și Autorității Bancare Europene în cadrul retragerii Regatului Unit din Uniune (denumite în continuare „normele de selecție”).
- 12 Normele de selecție prevedeau printre altele că această decizie va fi luată pe baza unui proces decizional corect și transparent, care să includă organizarea unei proceduri de cerere de oferte pe baza unor criterii obiective precise.
- 13 În acest context, punctul 3 din normele de selecție prevedea 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, securitate socială și asistență medicală atât pentru copii, cât și pentru soți/soții; (v) continuarea activității și (vi) răspândirea geografică.
- 14 Potrivit normelor de selecție, aceste criterii erau stabilite prin analogie cu cele enunțate în abordarea comună care figurează în anexa la Declarația comună a Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei din 19 iulie 2012 privind agențiile descentralizate (denumită în continuare „Declarația comună din 2012”), o atenție deosebită fiind acordată faptului că EMA și Autoritatea Bancară Europeană existau deja și că continuitatea activităților acestora era primordială.
- 15 Punctul 2 din normele de selecție prevedea, în plus, că decizia va fi adoptată printr-un proces de vot, iar statele membre acceptau în avans să respecte rezultatul acestuia. În special, se arăta că, în caz de egalitate între ofertele rămase în cadrul celei de a treia runde de vot, se va proceda la o tragere la sorți între ofertele aflate la egalitate.
- 16 La 30 septembrie 2017, Comisia a publicat evaluarea sa cu privire la cele 27 de oferte prezentate de statele membre.
- 17 La 31 octombrie 2017, Consiliul a publicat o notă destinată să completeze normele de selecție cu privire la chestiunile practice referitoare la vot.

- 18 La 20 noiembrie 2017, oferta Republicii Italiene și cea a Regatului Țărilor de Jos au obținut, *ex aequo*, numărul de voturi cel mai ridicat în a treia rundă de vot. După tragerea la sorți organizată în conformitate cu punctul 2 din normele de selecție, oferta Regatului Țărilor de Jos a fost selectată.
- 19 În consecință, la aceeași dată, reprezentanții guvernelor statelor membre au desemnat, prin decizia atacată, în marja unei reuniuni a Consiliului, orașul Amsterdam ca nou sediu al EMA (denumită în continuare „Decizia din 20 noiembrie 2017”). Procesul-verbal și comunicatul de presă al acestei reuniuni indicau următoarele:

„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 facă astfel încât aceste propuneri legislative să fie examinate cât mai rapid posibil, ținând seama de urgența situației.”

- 20 La 29 noiembrie 2017, Comisia a adoptat Propunerea 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]. În motivarea acestei propuneri se preciza că, „[i]n contextul notificării transmise de Regatul Unit la 29 martie 2017 cu privire la intenția sa de a părăsi Uniunea, în conformitate cu articolul 50 din Tratatul privind Uniunea Europeană, celelalte 27 de state membre, reunite în marja Consiliului Afaceri Generale («articolul 50»), [selectaseră] Amsterdam, în Țările de Jos, ca nou sediu al [EMA]”. Articolul 1 din propunerea menționată prevedea inserarea în Regulamentul nr. 726/2004 a unui articol 71a având următorul cuprins: „[EMA] își are sediul la Amsterdam, Țările de Jos.”
- 21 La 14 noiembrie 2018, regulamentul atacat a fost adoptat în temeiul articolului 114 și al articolului 168 alineatul (4) litera (c) TFUE.
- 22 Potrivit considerentelor (1), (2) și (3) ale acestui regulament:
- (1) În contextul notificării transmise de Regatul Unit la 29 martie 2017 cu privire la intenția sa de a părăsi Uniunea, în conformitate cu articolul 50 din Tratatul privind Uniunea Europeană, celelalte 27 de state membre, reunite la 20 noiembrie 2017 în contextul Consiliului, au ales orașul Amsterdam, Țările de Jos, drept noul sediu al [EMA].
- (2) Având în vedere articolul 50 alineatul (3) din TUE, [EMA] ar trebui să se mute la noul sediu de la 30 martie 2019.
- (3) Pentru a asigura buna funcționare a [EMA] în noul său amplasament, ar trebui încheiat un acord între [EMA] și Țările de Jos privind sediul înainte ca [EMA] să se mute la noul sediu.”
- 23 Articolul 1 din regulamentul atacat a inserat în Regulamentul nr. 726/2004 articolul 71a, redactat după cum urmează:
- „[EMA] își are sediul la Amsterdam, Țările de Jos.

Autoritățile competente din Țările de Jos iau toate măsurile necesare pentru a se asigura că [EMA] se poate muta în sediul temporar cel târziu la 1 ianuarie 2019 și în sediul permanent cel târziu la 16 noiembrie 2019.

Până la 17 februarie 2019 și, ulterior, la fiecare trei luni, până la mutarea [EMA] în sediul său permanent, autoritățile competente din Țările de Jos prezintă Parlamentului European și Consiliului un raport scris referitor la progresele înregistrate cu privire la adaptările aduse sediului temporar și la construirea clădirii permanente.”

- 24 În temeiul articolului 2 primul și al doilea paragraf, regulamentul atacat a intrat în vigoare la data publicării în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* și s-a aplicat de la 30 martie 2019.

Concluziile părților

Cauza C-106/19

- 25 Republica Italiană solicită Curții:
- anularea regulamentului atacat și
 - obligarea Consiliului și a Parlamentului la plata cheltuielilor de judecată.
- 26 Consiliul solicită Curții:
- respingerea acțiunii ca neîntemeiată și
 - obligarea Republicii Italiene la plata cheltuielilor de judecată.
- 27 Parlamentul solicită Curții:
- respingerea acțiunii și
 - obligarea Republicii Italiene la plata cheltuielilor de judecată.

Cauza C-232/19

- 28 Comune di Milano solicită Curții:
- anularea regulamentului atacat;
 - declararea Deciziei din 20 noiembrie 2017 ca fiind lipsită de efect și
 - obligarea Consiliului și a Parlamentului la plata cheltuielilor de judecată.
- 29 Consiliul solicită Curții:
- respingerea acțiunii ca inadmisibilă;
 - respingerea acțiunii ca neîntemeiată și
 - obligarea Comune di Milano la plata cheltuielilor de judecată.

30 Parlamentul solicită Curții:

- respingerea acțiunii ca inadmisibilă sau, în orice caz, ca nefondată și
- obligarea Comune di Milano la plata cheltuielilor de judecată.

31 Prin înscrisul depus la grefa Curții la 29 aprilie 2019, Parlamentul a ridicat o excepție de inadmisibilitate în conformitate cu articolul 151 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții.

32 În observațiile depuse la grefa Curții la 1 iulie 2019, Comune di Milano a solicitat, cu titlu principal, respingerea acestei excepții de inadmisibilitate și, cu titlu subsidiar, unirea excepției menționate cu fondul.

Procedura în fața Curții

33 Prin deciziile președintelui Curții din 20 mai 2019 și din 14 iunie 2019 în cauzele C-106/19 și C-232/19 au fost admise intervenția Regatului Țărilor de Jos și, respectiv, cea a Comisiei în susținerea concluziilor Consiliului și ale Parlamentului.

34 Prin decizia din 26 noiembrie 2019, excepția de inadmisibilitate ridicată de Parlament în cauza C-232/19 a fost unită cu fondul.

35 Prin decizia președintelui Curții din 19 decembrie 2019, cauzele C-106/19 și C-232/19 au fost conexate pentru buna desfășurare a procedurii și în vederea pronunțării hotărârii.

36 La 19 noiembrie 2020, Parlamentul a solicitat Curții, în temeiul articolului 16 al treilea paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, să se întrunească în Marea Cameră în prezentele cauze.

Cu privire la cererea de procedură accelerată

37 Prin înscrisul separat din 11 februarie 2019, Republica Italiană a solicitat judecarea cauzei C-106/19 potrivit procedurii accelerate prevăzute la articolul 133 din Regulamentul de procedură. În susținerea cererii menționate, aceasta a arătat că transferul provizoriu al sediului EMA la Amsterdam era în curs la data introducerii cererii sale și că transferul definitiv al acestui sediu era prevăzut pentru luna noiembrie 2019, ceea ce conferea o urgență deosebită soluționării acestei cauze.

38 Articolul 133 alineatul (1) din Regulamentul de procedură prevede că, la cererea reclamantului sau a pârâtului, președintele Curții poate, după ascultarea celeilalte părți, a judecătorului raportor și a avocatului general, să decidă judecarea unei cauze potrivit procedurii accelerate atunci când natura cauzei impune examinarea acesteia în termen scurt.

39 În speță, la 15 februarie 2021, președintele Curții a decis, după ascultarea celorlalte părți, a judecătorului raportor și a avocatului general, să nu admită această cerere.

- 40 Astfel, soluționarea favorabilă a cererii menționate nu ar fi permis Republicii Italiene să obțină suspendarea punerii în aplicare, care era în curs, a regulamentului atacat și în special a procesului de transfer al sediului EMA de la Londra la Amsterdam. Pe de altă parte, caracterul sensibil și complex al problemelor juridice ridicate de cauza C-106/19, precum și de cauzele conexe acesteia și la care Republica Italiană s-a referit în cererea sa se preta cu dificultate aplicării unei asemenea proceduri, dat fiind în special că nu era adecvat să se scurteze faza scrisă a procedurii în fața Curții (a se vedea prin analogie Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 103, precum și jurisprudența citată).

Cu privire la acțiuni

Cu privire la admisibilitatea acțiunii formulate de Comune di Milano în cauza C-232/19

Argumentația părților

- 41 Consiliul susține că acțiunea în cauza C-232/19 este vădit inadmisibilă întrucât Comune di Milano nu are nici calitate procesuală activă, nici interesul de a exercita acțiunea împotriva regulamentului atacat.
- 42 Referitor, în primul rând, la calitatea procesuală activă, Consiliul susține că regulamentul atacat, care constituie un act legislativ, în sensul articolului 289 alineatul (3) TFUE, adoptat în temeiul procedurii legislative ordinare prevăzute la articolul 294 TFUE, nu privește direct și individual Comune di Milano.
- 43 Astfel, pe de o parte, în legătură cu aspectul dacă regulamentul atacat privește direct Comune di Milano, Consiliul apreciază că aceasta nu demonstrează efectele prejudiciabile pe plan material pe care le-ar fi suferit ca urmare a adoptării acestui regulament. Faptul că Comune di Milano a fost aleasă de Republica Italiană în cadrul candidaturii sale pentru a găzdui sediul EMA nu ar face din ea un subiect vizat în mod direct de regulamentul menționat.
- 44 Pe de altă parte, referitor la problema dacă regulamentul atacat privește individual Comune di Milano, Consiliul susține că aceasta nu reușește să demonstreze în ce mod adoptarea acestui regulament a adus atingere exercitării concrete a competențelor sale, astfel cum sunt definite în ordinea juridică italiană. În plus, din moment ce Comune di Milano nu a fost asociată la procedura de adoptare a regulamentului menționat, împrejurarea că a participat la pregătirea ofertei italiene și la procedura de selecție nu ar permite să se stabilească faptul că este vizată individual de același regulament.
- 45 În această privință, Consiliul arată că dreptul Uniunii nu conferă, nici în normele de procedură, nici în actele destinate selectării sediului EMA, niciun drept specific de participare altor subiecte decât statele membre. Ar fi lipsită de relevanță jurisprudența, citată de Comune di Milano, care recunoaște calitatea procesuală activă particularilor atunci când sunt menționați în mod expres în documentele pregătitoare ale actelor atacate, iar acestea din urmă decurg din luarea în considerare concretă a unor elemente referitoare la acești particulari. Comune di Milano nu ar fi demonstrat nici care împrejurări specifice ar caracteriza situația sa juridică astfel încât ea să fie considerată destinatar al regulamentului atacat. În plus, Consiliul subliniază că referirea la

principiile consacrate în domeniul achizițiilor publice este lipsită de relevanță. În sfârșit, preținsele cheltuieli suportate de Comune di Milano, care au fost efectuate din proprie inițiativă, nu ar demonstra că acest regulament o privește individual.

- 46 În ceea ce privește, în al doilea rând, interesul de a exercita acțiunea, Consiliul consideră că Comune di Milano nu face dovada că are un interes personal, născut și actual în formularea acțiunii. Mai întâi, eventualul succes al acestei acțiuni ar avea drept unică consecință anularea actului care încorporează decizia luată de statele membre de a stabili sediul EMA la Amsterdam, iar nu desemnarea ca atare a orașului Milano ca nou sediu al acestei agenții. În continuare, acest eventual succes nu ar fi suficient pentru a garanta că sunt îndeplinite condițiile de obținere a compensațiilor. În sfârșit, eventualele consecințe de ordin economic sau social care decurg din adoptarea unui act al Uniunii nu ar permite ca atare să se stabilească faptul că o colectivitate teritorială este vizată individual de acest act. Interesul unei colectivități teritoriale de a exercita acțiunea nu ar exista decât atunci când decizia contestată poate produce un efect benefic asupra situației sale juridice, cu alte cuvinte, atunci când decizia amintită are consecințe asupra exercitării competențelor care îi sunt conferite acesteia în temeiul dreptului național.
- 47 Parlamentul susține de asemenea că Comune di Milano nu are nici calitate procesuală activă și nici măcar un interes de a exercita acțiunea împotriva regulamentului atacat. Acesta subliniază printre altele că, din moment ce regulamentul respectiv este un act legislativ al Uniunii în sensul articolului 289 alineatul (3) TFUE, revine Comune di Milano sarcina de a demonstra că este vizată direct și individual de acesta. Or, această dovadă lipsește în speță.
- 48 În primul rând, în ceea ce privește calitatea procesuală activă, Parlamentul arată, pe de o parte, că împrejurările invocate de Comune di Milano nu demonstrează că regulamentul atacat, care se limitează la a stabili noul sediu al EMA la Amsterdam, o privește în mod direct. Acest regulament s-ar limita în esență la a decide noul sediu al EMA în urma propunerii formulate de Comisie. Legiuitorul Uniunii nu ar fi fost în niciun moment sesizat cu o propunere de stabilire a sediului în discuție la Milano. În lipsa oricărei legături juridice între alegerea făcută în Decizia din 20 noiembrie 2017 și propunerea Comisiei care stă la baza regulamentului menționat, nu ar fi permis să se considere că Comune di Milano este direct vizată de dispozițiile aceluiași regulament.
- 49 Pe de altă parte, potrivit Parlamentului, Comune di Milano nu este nici vizată individual de regulamentul atacat, întrucât împrejurările pe care le invocă această entitate teritorială nu sunt suficiente pentru a demonstra că ea se află într-o situație care o caracterizează în raport cu orice altă persoană în sensul jurisprudenței Curții. Mai precis, orice eventuală intervenție a Comune di Milano în temeiul cooperării inițiate de statele membre pentru stabilirea locului noului sediu al EMA, printre altele în temeiul normelor de selecție aprobate la 22 iunie 2017, nu ar putea avea ca efect caracterizarea orașului Milano în așa fel încât să fie îndeplinită condiția afectării individuale prevăzută la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE. În plus și independent de valoarea care trebuie dată normelor amintite, acestea nu ar conferi niciun rol special autorităților locale în selecția ofertelor propuse, acest rol fiind rezervat guvernelor statelor membre în cauză. Cu privire la acest aspect, situația vizată în speță s-ar distinge de cele în cauză în domeniile taxelor antidumping sau contractelor de achiziții publice, în care participarea anumitor actori este prevăzută în mod expres de legislația în vigoare.
- 50 În al doilea rând, în ceea ce privește interesul de a exercita acțiunea al Comune di Milano, Parlamentul consideră că argumentele invocate de aceasta nu pot susține corespunzător cerințelor legale existența unui astfel de interes personal și real. Mai întâi, ar fi dificil de conceput ca eventuala anulare a regulamentului atacat să fie în măsură să îi aducă un beneficiu, în sensul

jurisprudenței relevante, în lipsa oricărui efect direct al acestui regulament asupra situației juridice a Comune di Milano. În continuare, Parlamentul arată că, în orice caz, interesul de care se prevalează Comune di Milano nu poate fi asimilat unui interes „personal”. Într-adevăr, ar fi evident că regulamentul menționat nu interferează nicidecum cu autonomia decizională sau financiară a Comune di Milano, dat fiind că se limitează la a stabili noul sediu al EMA la Amsterdam. În această privință, Parlamentul susține că la procedura de selecție a participat guvernul italian, iar nu Comune di Milano. În plus, presupunând că regulamentul atacat ar fi anulat, transferul sediului EMA la Milano ar fi pur ipotetic și, prin urmare, nu poate fi invocat pentru a justifica interesul Comune di Milano de a exercita acțiunea. În sfârșit, Parlamentul susține că o eventuală anulare a acestui regulament nu poate fi în măsură să restabilească o situație pe care acesta din urmă nu a modificat-o.

- 51 La rândul său, Comune di Milano susține că are nu numai calitatea procesuală necesară pentru a solicita anularea regulamentului atacat, ci și interesul de a exercita acțiunea.
- 52 În ceea ce privește, mai precis, calitatea sa procesuală activă, Comune di Milano subliniază că regulamentul atacat, care produce efecte *erga omnes* și este direct aplicabil, afectează în mod incontestabil situația sa juridică în calitatea sa de oraș candidat și de participant activ la procesul de desemnare a noului sediu al EMA. Ea arată că, la fel cum s-a statuat în domeniul taxelor antidumping sau în materie de achiziții publice, persoanele care au fost identificate sau care au participat la o procedură ce a condus la adoptarea unui act au o calitate specială de a exercita acțiunea împotriva lui. Aceasta subliniază că în cursul procedurii de selecție în discuție în prezenta cauză, al cărei rezultat a determinat conținutul regulamentului atacat, orașul Milano a obținut cel mai mare număr de voturi și că, întrucât candidatura sa îndeplinea toate cerințele necesare, singurul motiv pentru care nu a fost desemnat drept noul sediu al EMA constă în nelegalitatea acestui regulament.

Aprecierea Curții

- 53 Trebuie amintit de la bun început că acțiunea unei entități regionale sau locale nu poate fi asimilată acțiunii unui stat membru întrucât noțiunea de „stat membru” în sensul articolului 263 TFUE nu vizează decât autoritățile guvernamentale ale statelor membre (Hotărârea din 13 ianuarie 2022, Germania și alții/Comisia, C-177/19 P-C-179/19 P, EU:C:2022:10, punctul 69, precum și jurisprudența citată).
- 54 Asemenea entități sunt supuse, la fel ca orice persoană fizică sau juridică vizată de articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, condițiilor specifice pe care le prevede această dispoziție. Ele trebuie astfel să justifice în mod distinct și cumulativ atât calitatea lor procesuală activă, cât și un interes de a exercita acțiunea împotriva actului a cărui anulare o solicită (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 septembrie 2015, Mory și alții/Comisia, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punctul 62, precum și jurisprudența citată).

– Cu privire la interesul de a exercita acțiunea al Comune di Milano

- 55 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, o acțiune în anulare introdusă de o persoană fizică sau juridică nu este admisibilă decât în măsura în care aceasta din urmă are un interes să obțină anularea actului atacat. Un asemenea interes presupune ca anularea acestui act să poată avea, în sine, consecințe juridice și ca acțiunea să poată astfel aduce, prin rezultatul său, un beneficiu părții care a introdus-o. Proba unui atare interes, care se apreciază în ziua în care acțiunea este

formulată și care constituie o condiție esențială și primordială a oricărei acțiuni în justiție, trebuie să fie raportată la reclamant (Hotărârea din 18 octombrie 2018, Gul Ahmed Textile Mills/Consiliul, C-100/17 P, EU:C:2018:842, punctul 37, precum și Hotărârea din 27 martie 2019, Canadian Solar Emea și alții/Consiliul, C-236/17 P, EU:C:2019:258, punctul 91).

- 56 În speță, eventuala anulare a regulamentului atacat ar putea conduce la adoptarea unui nou regulament diferit pe fond de regulamentul atacat. Astfel, după cum arată Comune di Milano, o asemenea anulare ar determina reluarea procedurii legislative în vederea stabilirii locului sediului EMA, având drept consecință eventualitatea ca orașul Milano să fie propus și reținut pentru găzduirea acestui sediu și ca, la finalul noii proceduri de selecție, acest oraș să fie desemnat drept loc al noului sediu al acestei agenții.
- 57 Rezultă că Comune di Milano justifică un interes de a solicita anularea regulamentului atacat.

– Cu privire la calitatea procesuală activă a Comune di Milano

- 58 Potrivit articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, orice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și la al doilea paragraf, o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc direct și individual, precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare.
- 59 În această privință, o entitate regională sau locală, în măsura în care, precum Comune di Milano, are personalitate juridică în temeiul dreptului național, poate să formuleze o acțiune în anulare în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE [Hotărârea din 22 iunie 2021, Venezuela/Consiliul (Afectarea unui stat terț), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punctul 45, precum și jurisprudența citată].
- 60 Este necesar să se constate în speță că regulamentul atacat trebuie calificat drept act legislativ din moment ce a fost adoptat în temeiul articolului 114 TFUE coroborat cu articolul 168 alineatul (4) litera (c) TFUE și în conformitate cu procedura legislativă ordinară. În aceste condiții, acțiunea Comune di Milano este admisibilă numai dacă ea poate fi considerată ca fiind vizată direct și individual de acest regulament.
- 61 În primul rând, legat de problema dacă Comune di Milano este vizată direct de regulamentul atacat, trebuie amintit că cerința, prevăzută la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, potrivit căreia măsura care face obiectul acțiunii trebuie să privească direct o persoană fizică sau juridică impune ca două condiții să fie îndeplinite cumulativ, și anume, pe de o parte, ca această măsură să producă în mod direct efecte asupra situației juridice a acestei persoane și, pe de altă parte, ca ea să nu lase nicio putere de apreciere destinatarilor care sunt însărcinați cu punerea sa în aplicare, această punere în aplicare având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii, fără aplicarea altor norme intermediare [a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisia, Comisia/Scuola Elementare Maria Montessori și Comisia/Ferracci, C-622/16 P-C-624/16 P, EU:C:2018:873, punctul 42, precum și Hotărârea din 22 iunie 2021, Venezuela/Consiliul (Afectarea unui stat terț), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punctul 61 și jurisprudența citată].
- 62 Trebuie să se examineze succesiv dacă Comune di Milano îndeplinește fiecare dintre aceste două cerințe.

- 63 *Primo*, regulamentul atacat desemnează orașul Amsterdam ca sediu al EMA cu efect imediat și obligatoriu. Dat fiind că acest regulament nu lasă nicio marjă de apreciere referitor la desemnarea locului sediului EMA și că își produce în această privință efectele juridice fără a fi necesară nicio măsură suplimentară, a doua cerință menționată la punctul 61 din prezenta hotărâre este îndeplinită.
- 64 Astfel cum a arătat în esență domnul avocat general la punctul 97 din concluzii, această constatare nu este repusă în discuție de faptul că, potrivit considerentului (3) al regulamentului atacat, drepturile și obligațiile specifice ale orașului Amsterdam sunt menite să fie precizate într-un acord privind sediul care trebuie încheiat între EMA și Regatul Țărilor de Jos.
- 65 *Secundo*, în ceea ce privește problema dacă regulamentul atacat produce în mod direct efecte asupra situației juridice a reclamantei, trebuie subliniat că orașul Milano, reprezentat de Comune di Milano, în calitate de entitate teritorială cu personalitate juridică, era unul dintre orașele candidate în vederea stabilirii noului sediu al EMA.
- 66 Pe de altă parte, este cert că, în cursul procedurii legislative, candidatura orașului Milano a fost examinată în mod expres și că propunerea Comisiei menționată la punctul 20 din prezenta hotărâre a făcut obiectul mai multor propuneri de modificare în cadrul procedurii în fața Parlamentului.
- 67 În aceste împrejurări, situația juridică a Comune di Milano a fost afectată în mod direct de adoptarea regulamentului atacat întrucât prin acesta a fost desemnat, în mod obligatoriu din punct de vedere juridic, orașul Amsterdam drept loc al noului sediu al EMA, având ca efect automat excluderea orașului Milano, oraș candidat, ca loc al acestui nou sediu.
- 68 În al doilea rând, referitor la problema dacă regulamentul atacat privește individual Comune di Milano, reiese dintr-o jurisprudență consacrată că, pentru a fi vizată în mod individual de un act cu aplicabilitate generală, persoana care introduce o acțiune în anulare trebuie să demonstreze că actul atacat o afectează în considerarea anumitor calități care îi sunt specifice sau a unei situații de fapt care o caracterizează în raport cu orice altă persoană și, ca urmare a acestui fapt, o individualizează într-un mod analog celui în care ar fi individualizat destinatarul unui act (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 iulie 1963, Plaumann/Comisia, 25/62, EU:C:1963:17, p. 223, precum și Hotărârea din 20 ianuarie 2022, Deutsche Lufthansa/Comisia, C-594/19 P, EU:C:2022:40, punctul 31 și jurisprudența citată).
- 69 Trebuie arătat în speță, *primo*, că, potrivit considerentului (1) al regulamentului atacat, adoptarea sa a survenit în urma procedurii de selecție care a condus la adoptarea Deciziei din 20 noiembrie 2017.
- 70 Or, este cert că, în cadrul procedurii de selecție menționate, orașul Milano a fost desemnat de Republica Italiană drept oraș candidat pentru a găzdui noul sediu al EMA și că, la finalul celei de a treia runde de vot, el a obținut, *ex aequo* cu orașul Amsterdam, concurentul său direct, cel mai mare număr de voturi. Prin urmare, orașul Milano făcea parte din cercul închis al orașelor candidate pentru a găzdui acest sediu și de aceea se afla la momentul adoptării regulamentului atacat într-o situație specială în raport cu orașul Amsterdam, de natură să îi confere dreptul la protecție jurisdicțională efectivă.

- 71 *Secundo*, după cum Consiliul însuși a arătat în înscrisurile sale, situația orașului Milano a fost menționată explicit, în mai multe rânduri, ca posibil sediu al EMA, în cursul procedurii legislative care a condus la adoptarea regulamentului atacat.
- 72 Prin urmare, Comune di Milano se află, în împrejurările din speță, într-o situație de fapt care o individualizează într-un mod similar cu destinatarul unui act.
- 73 Această concluzie nu este repusă în discuție de împrejurarea că procedura de selecție desfășurată anterior adoptării regulamentului atacat conferea un rol numai statelor membre, iar nu și autorităților locale. Astfel, din dosarul prezentat Curții reiese că Comune di Milano a participat îndeaproape la elaborarea ofertei prezentate în mod formal de Republica Italiană și la demersurile administrative prin care se urmărea promovarea orașului Milano în vederea desemnării noului sediu al EMA.
- 74 Concluzia nu este afectată nici de jurisprudența, reflectată în special la punctul 73 din Hotărârea din 13 ianuarie 2022, Germania și alții/Comisia (C-177/19 P-C-179/19 P, EU:C:2022:10), referitoare la configurația particulară, diferită de cea în discuție în speță, în care o entitate infrastatală susține că actul a cărui anulare o solicită o împiedică să își exercite cum consideră adecvat competențele proprii pe care i le conferă ordinea constituțională națională.
- 75 Desigur, așa cum au subliniat Parlamentul și Consiliul, pentru a recunoaște admisibilitatea unei acțiuni introduse de o colectivitate teritorială a unui stat membru nu este suficient ca aceasta să invoce faptul că aplicarea sau punerea în aplicare a unui act al Uniunii poate afecta, în general, condițiile socioeconomice pe teritoriul său.
- 76 Acțiunea formulată de Comune di Milano privește însă o situație distinctă, și anume aceea în care un oraș a fost desemnat drept sediu al unei agenții a Uniunii, cu consecința respingerii candidaturilor care provin de la alte orașe, printre care cea a orașului Milano, decizia de desemnare având ca efect determinarea sorții, favorabilă sau defavorabilă, a tuturor candidaturilor.
- 77 Din ansamblul elementelor care precedă rezultă că, independent de dreptul la acțiune autonom de care dispune Republica Italiană în temeiul articolului 263 al doilea paragraf TFUE, Comune di Milano este vizată în mod direct și individual de regulamentul atacat și deci are calitatea necesară pentru a solicita anularea acestuia.
- 78 Rezultă că acțiunea introdusă în cauza C-232/19 este admisibilă.

Cu privire la fond

- 79 În susținerea acțiunii formulate în cauza C-106/19, Republica Italiană invocă două motive. Primul motiv se întemeiază în esență pe o încălcare a articolelor 10, 13 și 14 TUE, precum și a articolului 114, a articolului 168 alineatul (4) litera (c) și a articolelor 289 și 294 TFUE, întrucât Parlamentul nu și-a exercitat pe deplin prerogativele în materie legislativă. Al doilea motiv se întemeiază pe nelegalitatea Deciziei din 20 noiembrie 2017 ca temei al regulamentului atacat.
- 80 Comune di Milano invocă, la rândul său, patru motive în susținerea acțiunii sale în cauza C-232/19. Primul motiv, îndreptat direct împotriva regulamentului atacat, se întemeiază pe încălcarea principiilor democrației reprezentative (articolul 10 TUE), echilibrului instituțional și cooperării loiale (articolul 13 TUE), precum și a normelor fundamentale de procedură

(articolul 14 TUE, precum și articolele 289 și 294 TFUE). Prin al doilea, al treilea și al patrulea motiv, care pun în cauză pe cale de excepție legalitatea Deciziei din 20 noiembrie 2017 pe care s-ar întemeia acest regulament, se invocă un abuz de putere, precum și o încălcare a principiilor transparenței, buneii administrări și echității (al doilea motiv), o încălcare a principiilor buneii administrări, transparenței și cooperării (al treilea motiv), precum și o încălcare a Deciziei 2009/937/UE a Consiliului din 1 decembrie 2009 de adoptare a regulamentului său de procedură (JO 2009, L 325, p. 35) și a normelor cuprinse în nota Consiliului din 31 octombrie 2017.

Cu privire la primul motiv invocat în cauza C-106/19 și la primul motiv invocat în cauza C-232/19

– Argumentația părților

- 81 Prin intermediul primului motiv invocat în cauza C-106/19, Republica Italiană arată că regulamentul atacat a fost adoptat cu încălcarea articolelor 10 și 13 TUE, a articolului 14 alineatul (1) TUE, a articolului 114 TFUE, a articolului 168 alineatul (4) litera (c) TFUE, precum și a articolelor 289 și 294 TFUE, în măsura în care rolul de colegiutor al Parlamentului European a fost ignorat.
- 82 Cu titlu introductiv, Republica Italiană subliniază că, ținând seama de evoluția dreptului Uniunii și de practica instituțională, desemnarea sediului agențiilor Uniunii nu ține de competența statelor membre, cum este cazul pentru stabilirea sediului instituțiilor Uniunii în temeiul articolului 341 TFUE, ci de competența Uniunii.
- 83 Or, potrivit Republicii Italiene, Parlamentul nu a jucat decât un rol pur formal în procesul decizional care a condus la alegerea noului sediu al EMA și la adoptarea regulamentului atacat. Acest lucru este demonstrat de împrejurările adoptării acestui regulament, în special declarațiile Parlamentului anexate la poziția sa adoptată în primă lectură la 15 martie 2018 și la rezoluția legislativă din 25 octombrie 2018, declarații prin care acesta și-a manifestat în mod clar regretul de a fi fost exclus din procesul decizional respectiv. Parlamentul nu ar fi fost în măsură nici să se exprime cu privire la această alegere, nici, prin urmare, să își exercite prerogativele de colegiutor, fie în cursul etapei care a condus la adoptarea Deciziei din 20 noiembrie 2017, fie în cursul procedurii de adoptare a regulamentului atacat, întrucât propunerea Comisiei și poziția adoptată de Consiliu în cadrul acestei proceduri nu i-ar fi lăsat nicio marjă reală de intervenție.
- 84 Prin intermediul primului motiv invocat în cauza C-232/19, Comune di Milano arată că regulamentul atacat a fost adoptat cu încălcarea prerogativelor Parlamentului. Astfel, nu ar exista nicio îndoială că sediul EMA a fost ales la finalul procesului care a condus la Decizia din 20 noiembrie 2017, care a determinat conținutul acestui regulament și, prin urmare, stabilirea sediului EMA la Amsterdam, în afara procedurii legislative ordinare. Parlamentul nu ar fi fost implicat în niciun moment în acest proces, deși, în temeiul articolului 294 TFUE, procedura legislativă ordinară implică participarea sa deplină și efectivă. Consiliul și Comisia ar fi decis să aleagă orașul Amsterdam drept nou sediu al EMA și ar fi pus în acest mod Parlamentul în fața faptului împlinit, fără a-i lăsa nicio marjă de intervenție pentru a repune în discuție această decizie.

- 85 Ar rezulta de aici o nerespectare a echilibrului instituțional al Uniunii și a principiilor democrației reprezentative și cooperării loiale (Hotărârea din 21 iunie 2018, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-5/16, EU:C:2018:483, punctul 90), precum și o încălcare a unei norme fundamentale de procedură (Hotărârea din 6 septembrie 2017, Slovacia și Ungaria/Consiliul, C-643/15 și C-647/15, EU:C:2017:631, punctul 160).
- 86 Atingerea adusă prerogativelor Parlamentului în cadrul procesului legislativ care a condus la desemnarea orașului Amsterdam ca nou sediu al EMA ar reieși în mod clar din declarațiile acestei instituții, precum și din amendamentele propuse de aceasta în primă lectură.
- 87 Consiliul, susținut de Regatul Țărilor de Jos, solicită respingerea primului motiv în cauza C-106/19 și a primului motiv în cauza C-232/19.
- 88 În primul rând, acesta arată că examinarea procesului legislativ urmat în speță evidențiază în mod clar, după cum demonstrează în special numărul de amendamente propuse cu privire la proiectul de rezoluție legislativă, că Parlamentul a dezbătut pe larg propunerea prezentată de Comisie și a examinat diferitele opțiuni posibile, înainte de a accepta ca sediul EMA să fie stabilit la Amsterdam. Parlamentul ar fi obținut de asemenea includerea în textul legislativ final a mai multor modificări relevante. Aceste împrejurări ar demonstra că, pe plan factual și făcând abstracție de orice declarație politică, prerogativele Parlamentului au fost respectate.
- 89 În ceea ce privește argumentul întemeiat pe declarațiile făcute de Parlament, Consiliul precizează că voința unei instituții se reflectă în actele pe care trebuie să le adopte cu respectarea procedurilor oficiale aplicabile. În aceste condiții, deși declarațiile explicative care însoțesc uneori acest proces formal pot furniza elemente ce țin de contextul politic sau pot enunța motivele politice care stau la baza unei anumite decizii, ele ar fi în sine lipsite de relevanță pentru evaluarea exercitării efective a unei competențe.
- 90 În al doilea rând, Consiliul apreciază că competența referitoare la stabilirea sediului unei agenții a Uniunii revine reprezentanților guvernelor statelor membre care se pronunță de comun acord. Prin urmare, desemnarea sediului EMA în regulamentul atacat ar avea o simplă valoare declarativă, iar colegiul nu ar fi putut să se îndepărteze de aceasta, rămânând totodată liber să nu legifereze cu privire la acest aspect.
- 91 În această privință, Consiliul arată, *primo*, că competența privind stabilirea sediului unei agenții a Uniunii nu ține de competența de care dispune Uniunea pentru a reglementa un anumit domeniu pe fond și, așadar, în speță, de procedura legislativă ordinară. Potrivit acestei instituții, decizia privind stabilirea sediului unei agenții are o natură fundamental diferită de cele care reglementează definirea competențelor, a normelor de funcționare sau chiar a organizării acestei agenții. O astfel de decizie ar fi caracterizată printr-o dimensiune politică și simbolică puternică, care nu s-ar limita la domeniul material specific al agenției în discuție și care ar depăși simple considerații economice sau de eficacitate. Consiliul face referire în acest sens la diferitele declarații interguvernamentale în materie, în special la Decizia de la Edinburgh, dar și la contenciosul privind sediul Parlamentului.
- 92 *Secundo*, Consiliul consideră că articolul 341 TFUE constituie temeiul competenței statelor membre de a stabili sediul unei agenții a Uniunii de comun acord. Astfel, ar rezulta dintr-o analiză a evoluției istorice a acestei dispoziții, precum și a contextului în care aceasta se înscrie că trimiterea la „instituții” nu trebuie interpretată restrictiv, ca făcând referire numai la instituțiile menționate la articolul 13 alineatul (1) TUE. Această interpretare ar corespunde, în plus, practicii

stabilite în materie, care, după cum ar atesta articolul 2 din Decizia de la Edinburgh și Declarația comună din 2012, ar fi beneficiat de o recunoaștere interinstituțională. Această practică ar evidenția în mod clar printre altele faptul că, departe de a avea o natură pur politică, decizia adoptată de comun acord de reprezentanții guvernelor statelor membre ar fi obligatorie din punct de vedere juridic, așa încât devine, în anumite cazuri, o condiție a intrării în vigoare a actului de bază.

- 93 Potrivit Consiliului, natura competenței Uniunii într-o materie determinată nu ar trebui confundată cu modalitățile prin care aceasta trebuie exercitată în conformitate cu tratatele. Astfel, o competență ar putea fi exclusivă, întrucât este legată de o materie care impune în mod necesar o acțiune la nivelul Uniunii, dar s-ar putea prevedea în același timp ca ea să fie exercitată prin intermediul unei decizii a reprezentanților guvernelor statelor membre, iar nu a instituțiilor Uniunii. Aceasta ar fi, de exemplu, situația numirii judecătorilor și a avocaților generali ai Curții în temeiul articolului 253 TFUE și a membrilor Tribunalului în temeiul articolului 254 TFUE.
- 94 Consiliul precizează, în sfârșit, că faptul că colegiitorii sunt obligați să urmeze alegerea efectuată de statele membre nu înseamnă totuși că includerea în actul legislativ de bază a indicării locului sediului agenției Uniunii în cauză este lipsită de orice valoare adăugată. Astfel, pe lângă faptul că această mențiune ar fi un factor important de securitate juridică, textul legislativ ar putea, cum se întâmplă în speță cu introducerea articolului 71a în Regulamentul nr. 726/2004 prin Regulamentul 2018/1718, să adauge acestei mențiuni o serie de alte elemente normative, atât materiale, cât și procedurale, pentru a completa stabilirea pur geografică a sediului. Aceasta ar fi situația în speță, întrucât acest articol 71a nu numai că indică faptul că sediul EMA este situat la Amsterdam, ci impune totodată autorităților neerlandeze competente, pe de o parte, să ia toate măsurile necesare pentru a garanta că transferul EMA în sediul temporar și apoi în sediul permanent survine înainte de date precise și, pe de altă parte, să prezinte în mod regulat Parlamentului și Consiliului rapoarte scrise până la instalarea EMA în sediul permanent. Așadar, asemenea efecte obligatorii suplimentare ar decurge în mod direct și exclusiv din regulamentul atacat, pentru adoptarea căruia Parlamentul și-a exercitat pe deplin prerogativele de colegiitor, iar nu din alegerea sediului efectuată de reprezentanții guvernelor statelor membre.
- 95 Parlamentul solicită de asemenea respingerea primului motiv în cauza C-106/19 și a primului motiv în cauza C-232/19, însă din rațiuni diferite de cele invocate de Consiliu.
- 96 Cu titlu introductiv, Parlamentul arată că împărtășește pe deplin concluzia reclamantelor potrivit căreia un act precum Decizia din 20 noiembrie 2017 nu poate în niciun caz să restrângă în mod legitim exercitarea competențelor care sunt conferite legiuiitorului Uniunii prin tratate. Cu toate acestea, spre deosebire de ceea ce susțin părțile menționate, Parlamentul consideră că viciile susceptibile să afecteze această decizie nu pot determina nelegalitatea, direct sau indirect, a regulamentului atacat.
- 97 Parlamentul arată în esență că, în măsura în care reprezentanții guvernelor statelor membre nu dispun de nicio competență de stabilire a sediului organelor Uniunii, Deciziei din 20 noiembrie 2017 nu i se poate atribui niciun efect obligatoriu, susceptibil să limiteze domeniul de intervenție al legiuiitorului Uniunii. Astfel, a admite contrariul ar însemna să se legitimeze existența unui proces decizional străin de arhitectura instituțională concepută de tratate, care nu atribuie statelor membre competența în materie de stabilire a sediului organelor, al oficiilor sau, în special, al agențiilor Uniunii. O asemenea rezervă de competență nu s-ar putea deduce nici din articolul 341 TFUE, care menționează exclusiv „instituțiile Uniunii” prevăzute la articolul 13 alineatul (1) TUE. Ținând seama, în plus, de faptul că instituțiile Uniunii nu pot renunța în mod

voluntar la exercitarea competențelor care le sunt conferite de tratate, Comisia nu putea, la rândul său, să consemneze fără rezerve în propunerea sa de regulament alegerea efectuată de reprezentanții guvernelor statelor membre în Decizia din 20 noiembrie 2017, fără a efectua ea însăși o evaluare discreționară, la fel cum colegiitorii nu se puteau angaja din punct de vedere juridic să adopte o astfel de propunere. Ar rezulta că acordurile intervenite succesiv între statele membre privind, mai întâi, normele de selecție adoptate la 22 iunie 2017 și, în continuare, alegerea orașului Amsterdam ca nou sediu al EMA în temeiul Deciziei din 20 noiembrie 2017 au valoare de acte de cooperare pur politice, care nu pot limita atribuțiile instituțiilor Uniunii.

- 98 Parlamentul precizează că nu a renunțat nicidecum la exercitarea prerogativelor legislative care îi sunt conferite prin tratate. Acesta amintește că eventuala incidență politică a poziției statelor membre cu privire la o procedură decizională prevăzută de tratate și în special asupra puterii de inițiativă legislativă a Comisiei și asupra puterii legislative a Parlamentului și a Consiliului nu poate constitui un motiv de anulare a actului adoptat în temeiul procedurii menționate.
- 99 În speță, Parlamentul ar fi avut grijă să își păstreze poziția instituțională prin toate mijloacele de care dispune, principala sa preocupare pe tot parcursul procedurii legislative fiind de a asigura continuitatea activităților EMA pentru a evita ca buna îndeplinire a misiunii importante a acestei agenții a Uniunii în materie de protecție a sănătății publice să fie compromisă de transferul sediului său. În acest scop, la inițiativa Parlamentului European, un calendar de transfer și un mecanism de monitorizare au fost prevăzute în al doilea și, respectiv, în al treilea paragraf ale articolului 71a din Regulamentul nr. 726/2004, astfel cum a fost introdus prin regulamentul atacat. Aceeași preocupare s-ar reflecta și în considerentele (3)-(5) ale acestui regulament, care au fost de asemenea introduse în cursul procedurii legislative.
- 100 Parlamentul arată, în sfârșit, că, deși este adevărat că alegerea sediului unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii are o valoare politică specială pentru statele membre, această împrejurare nu justifică atribuirea în favoarea statelor membre a unei competențe care nu le este conferită de tratate, precum aceea de a efectua o asemenea alegere [a se vedea în acest sens Avizul 2/00 (Protocolul de la Cartagena privind prevenirea riscurilor biotehnologice) din 6 decembrie 2001, EU:C:2001:664, punctul 22 și jurisprudența citată].
- 101 Prin urmare, ar trebui ca inițiativei avute în cadrul cooperării interguvernamentale în vederea stabilirii noului sediu al EMA să nu i se acorde decât valoarea unei cooperări de ordin strict politic, care a condus la Decizia din 20 noiembrie 2017, la rândul său de ordin politic și lipsită de orice natură obligatorie din punct de vedere juridic. Această decizie nu ar aduce atingere competențelor atribuite instituțiilor Uniunii în cadrul procedurii legislative ordinare, singura aplicabilă în speță. În plus și mai ales, preconizarea statelor membre care figurează în Decizia din 20 noiembrie 2017 și procesul de selecție care a precedat-o nu ar putea fi considerate ca fiind etapa pregătitoare a procedurii legislative care a condus la adoptarea regulamentului atacat. Mai general, ar trebui să nu se facă o distincție între valoarea juridică și efectele politice ale Deciziei din 20 noiembrie 2017.
- 102 Parlamentul precizează că, deși în speță a decis în cele din urmă să aprobe alegerea orașului Amsterdam în calitate de nou sediu al EMA, a procedat astfel exercitând puterea de apreciere care îi este recunoscută în cadrul rolului său de colegiitor, iar nu pentru că a fost constrâns în acest sens de poziția statelor membre. De altfel, declarația Parlamentului anexată la Rezoluția legislativă din 25 octombrie 2018 nu ar recunoaște în niciun moment caracterul obligatoriu din punct de vedere juridic al Deciziei din 20 noiembrie 2017.

- 103 Comisia, intervenientă în susținerea concluziilor Consiliului și ale Parlamentului, solicită respingerea primelor motive în cauzele C-106/19 și C-232/19.
- 104 Asemenea Parlamentului, Comisia apreciază că alegerea efectuată de reprezentanții guvernelor statelor membre nu putea împiedica nici puterea sa de inițiativă, nici prerogativele celor două instituții pârâte în calitate lor de colegiitori. Ea explică astfel că, deși articolul 341 TFUE a inspirat în mod incontestabil practica urmată până în prezent cu ocazia creării diferitelor organe, oficii și agenții ale Uniunii și deși Comisia a utilizat în mod global puterea sa de inițiativă, recunoscând relevanța considerațiilor generale de ordin politic legate în principal de necesitatea de a asigura un echilibru geografic în stabilirea diferitelor sedii și abținându-se să prevadă stabilirea sediului agențiilor Uniunii în propunerile de acte prin care le instituie, ea ar fi totuși liberă să se îndepărteze de această practică, așa cum a procedat în diverse împrejurări, în special prin indicarea în propunerile sale legislative a localizării sediului anumitor agenții ale Uniunii. Astfel, Comisia nu ar fi obligată în mod legal să transpună alegerea efectuată de reprezentanții guvernelor statelor membre sau ai anumitor state membre. În plus, Parlamentul nu ar fi fost în niciun caz ținut din punct de vedere juridic de decizia reprezentanților guvernelor statelor membre luată în conformitate cu această practică.
- 105 Comisia subliniază că trebuie să se distingă impactul politic al unei poziții adoptate de statele membre de valoarea sa obligatorie din punct de vedere juridic, aceasta din urmă neexistând în speță. Această distincție este confirmată, potrivit Comisiei, de jurisprudența conform căreia, pe de o parte, revine exclusiv Parlamentului și Consiliului sarcina de a determina conținutul unui act legislativ și, pe de altă parte, existența unui efect de natură politică nu poate constitui un motiv de anulare a unui act adoptat la finalul procedurii legislative (Hotărârea din 21 iunie 2018, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-5/16, EU:C:2018:483, punctele 84 și 86, precum și jurisprudența citată).
- 106 Comisia adaugă că nu există niciun motiv să se creadă că colegiitorul, despre care Curtea a recunoscut deja că era în măsură să decidă înființarea unui organ precum o agenție a Uniunii Europene (Hotărârea din 2 mai 2006, Regatul Unit/Parlamentul și Consiliul, C-217/04, EU:C:2006:279, punctele 44 și 45), nu poate, astfel cum a fost cazul în speță, să se pronunțe în deplină independență cu privire la stabilirea sediului agenției respective. Comisia arată că, în cadrul dezbaterii Parlamentului cu privire la propunerea sa aflată la originea regulamentului atacat, desemnarea orașului Milano ca sediu al EMA a fost înlăturată după ce a făcut obiectul unei discuții specifice. Această împrejurare ar dovedi că posibilitatea de a se abate de la decizia politică a reprezentanților guvernelor statelor membre nu este pur teoretică și că în speță Parlamentul nu a fost pus în fața „faptului împlinit”.

– *Aprecierea Curții*

- 107 Prin intermediul primului motiv invocat în cauza C-106/19 și al primului motiv invocat în cauza C-232/19, care trebuie analizate împreună, Republica Italiană și Comune di Milano susțin în esență că prerogativele Parlamentului nu au fost respectate în cadrul procesului care a condus la desemnarea orașului Amsterdam ca nou sediu al EMA, cu încălcarea dispozițiilor tratatelor, în special a articolelor 10, 13 și 14 TUE, și a articolului 114, a articolului 168 alineatul (4) litera (c) și a articolelor 289 și 294 TFUE.

- 108 Pentru a examina aceste motive, este necesar să se stabilească mai întâi dacă statele membre sau legiuitorul Uniunii sunt competente să stabilească sediul unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii, ceea ce presupune, printre altele, să se stabilească dacă articolul 341 TFUE, potrivit căruia sediul „instituțiilor” Uniunii se stabilește „de comun acord de către guvernele statelor membre”, se aplică și organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii.
- 109 Astfel, în cazul în care, după cum susține Consiliul, ar trebui să se constate că această competență este rezervată statelor membre care decid de comun acord, legiuitorul Uniunii nu ar putea în mod legal să se îndepărteze de decizia adoptată în materie de statele membre, chiar dacă ar fi în continuare liber să nu legisfeze cu privire la acest aspect, iar actul pe care ar urma să îl adopte nu ar avea decât o valoare declarativă sau confirmativă.
- 110 În schimb, în cazul în care ar trebui să se constate că respectiva competență aparține legiuitorului Uniunii în temeiul competențelor care îi sunt conferite prin tratate, ar trebui să se aprecieze dacă Decizia din 20 noiembrie 2017 a limitat, așa cum susțin Republica Italiană și Comune di Milano, prerogativele legiuitorului Uniunii și, în sens mai larg, echilibrul instituțional în procedura urmată în vederea adoptării regulamentului atacat.

1) Cu privire la competența în materie de stabilire a locului sediului organelor, al oficiilor și al agențiilor Uniunii

- 111 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, la interpretarea unei dispoziții a dreptului Uniunii trebuie să se țină seama nu numai de termenii acesteia și de obiectivele pe care le urmărește, ci și de contextul său. Geneza unei dispoziții a dreptului Uniunii poate de asemenea să ofere elemente importante pentru interpretarea sa (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 decembrie 2018, Wightman și alții, C-621/18, EU:C:2018:999, punctul 47 și jurisprudența citată).
- 112 Așadar, trebuie să se examineze, pe baza acestor metode de interpretare, dacă articolul 341 TFUE se aplică deciziilor privind stabilirea sediului organelor, al oficiilor și al agențiilor Uniunii.
- 113 În primul rând, în ceea ce privește termenii articolului 341 TFUE, aceștia se referă numai la „instituțiile Uniunii”. Or, conform articolului 13 alineatul (1) TUE, noțiunea de „instituții” face trimitere la o listă precisă de entități, care nu includ organele și oficiile și nici agențiile Uniunii.
- 114 În al doilea rând, în ceea ce privește contextul în care se înscrie articolul 341 TFUE, este necesar să se sublinieze, mai întâi, după cum a arătat domnul avocat general Bobek la punctul 94 din Concluziile prezentate în cauzele Italia/Consiliul (Sediul Agenției Europene pentru Medicamente) și Parlamentul/Consiliul (Sediul Autorității Europene a Muncii) (C-59/18, C-182/18 și C-743/19, EU:C:2021:812), că o serie de dispoziții ale tratatelor au fost modificate prin Tratatul de la Lisabona pentru a include în acestea o trimitere expresă la „organele, [la] oficiile și [la] agențiile Uniunii”, ceea ce a avut drept consecință efectuarea în mod explicit a unei distincții între, pe de o parte, instituțiile Uniunii vizate în mod expres la articolul 13 alineatul (1) TUE și, pe de altă parte, organele, oficiile și agențiile Uniunii. Astfel, în timp ce anumite dispoziții ale Tratatului FUE vizează numai instituțiile Uniunii, alte dispoziții ale sale, precum articolele 15, 16, 123, 124, 127, 130, 228, 263, 265, 267, 282, 298 și 325, se referă, în sens mai larg, la instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii. Aceasta este în special situația, în ceea ce privește competența Curții, a articolelor 263, 265 și 267 TFUE.

- 115 Or, trebuie să se constate că modul de redactare a articolului 341 TFUE, care nu vizează decât „instituțiile”, corespunde celui al dispozițiilor care au precedat acest articol, și anume articolul 216 din Tratatul CEE (devenit articolul 216 din Tratatul CE, el însuși devenit articolul 289 CE).
- 116 Împrejurarea, invocată de Consiliu, că dispozițiile părții a șaptea din Tratatul FUE, intitulată „Dispoziții generale și finale”, din care face parte articolul 341 TFUE, menționează „instituțiile” nu poate fi, așadar, interpretată, chiar dacă, după cum rezultă din cuprinsul punctului 114 din prezenta hotărâre, Tratatul UE realizează o distincție netă între instituțiile Uniunii, pe de o parte, și organele, oficiile și agențiile acesteia, pe de altă parte, ca o manifestare a intenției autorilor tratatelor de a conferi noțiunii de „instituții” o înțelegere extensivă, în sensul că ar include nu numai entitățile enumerate la articolul 13 alineatul (1) TUE, ci și organele, oficiile și agențiile Uniunii instituite prin tratate sau în temeiul acestora și destinate să contribuie la realizarea obiectivelor Uniunii. Acest lucru este valabil cu atât mai mult cu cât Tratatul UE și Tratatul FUE constituie o bază constituțională unitară pentru Uniune în temeiul articolului 1 al treilea paragraf TUE și al articolului 1 alineatul (2) TFUE, astfel încât definiția noțiunii de „instituții” care figurează la articolul 13 alineatul (1) TUE și distincția dintre aceste instituții, pe de o parte, și organele, oficiile și agențiile Uniunii, pe de altă parte, trebuie să fie valabile în mod transversal și uniform în cele două tratate.
- 117 Nu poate fi determinantă nici interpretarea largă dată de Curte noțiunii de „instituții”, în sensul articolului 340 al doilea paragraf TFUE, care prevede că, „[î]n materie de răspundere extracontractuală, Uniunea este obligată să repare, în conformitate cu principiile generale comune ordinilor juridice ale statelor membre, prejudiciile cauzate de instituțiile sale sau de agenții săi în exercițiul funcțiilor lor”.
- 118 Astfel, deși Curtea a statuat că noțiunea de „instituții” în sensul acestei din urmă 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 (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 și jurisprudența citată), pentru a elabora această jurisprudență, ea s-a întemeiat în mod explicit pe împrejurarea, pe de o parte, că organele, oficiile sau agențiile Uniunii instituite prin tratate sau în temeiul acestora sunt destinate să contribuie la realizarea obiectivelor Uniunii și, pe de altă parte, că ar fi contrar intenției autorilor tratatelor ca, atunci când acționează prin intermediul unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții, Uniunea să poată eluda consecințele dispozițiilor tratatelor care reglementează răspunderea extracontractuală a Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 decembrie 1992, SGEEM și Etroy/BEI, C-370/89, EU:C:1992:482, punctele 13-16).
- 119 Așadar, interpretarea largă dată de Curte noțiunii de „instituții”, în scopul aplicării articolului 340 al doilea paragraf TFUE, răspunde nevoii, justificată de principiile generale comune ordinilor juridice ale statelor membre vizate în mod expres de această dispoziție a Tratatului FUE, de a evita ca Uniunea să se sustragă de la aplicarea regimului răspunderii extracontractuale care intră sub incidența articolului 268 TFUE coroborat cu articolul 340 al doilea paragraf TFUE și controlului jurisdicțional al Curții care decurge din acesta atunci când acționează prin intermediul unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii distincte de instituțiile enumerate la articolul 13 alineatul (1) TUE (a se vedea prin analogie Hotărârea din 2 decembrie 1992, SGEEM și Etroy/BEI, C-370/89, EU:C:1992:482, punctele 14 și 16). Acest lucru trebuie să fie valabil cu atât mai mult cu cât, după cum a arătat domnul avocat general la

punctul 100 din concluzii, noțiunea de „agenți” prevăzută la articolul 340 al doilea paragraf TFUE înglobează din punct de vedere funcțional ansamblul personalului care lucrează pentru Uniune, fie în instituții, fie în organele, oficiile sau agențiile acesteia din urmă.

- 120 În consecință, interpretarea dată noțiunii de „instituții” în sensul articolului 340 al doilea paragraf TFUE, care reglementează întinderea răspunderii extracontractuale a Uniunii, nu poate fi invocată în mod util pentru a defini prin analogie domeniul de aplicare al articolului 341 TFUE, referitor la întinderea competențelor rezervate statelor membre în temeiul tratatelor.
- 121 Consiliul nu poate invoca în mod util nici noțiunea de „instituții” care figurează la articolul 342 TFUE, potrivit căruia „[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”. Într-adevăr, după cum a arătat domnul avocat general la punctul 98 din Concluziile prezentate în cauzele Italia/Consiliul (Sediul Agenției Europene pentru Medicamente), Comune di Milano/Consiliul (Sediul Agenției Europene pentru Medicamente) și Parlamentul/Consiliul (Sediul Autorității Europene a Muncii) (C-59/18, C-182/18 și C-743/19, EU:C:2021:812), noțiunea de „instituții”, în sensul acestui din urmă articol, nu trebuie în mod necesar interpretată în sensul că include organele, oficiile și agențiile Uniunii, în măsura în care regimul lingvistic al unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii poate fi diferit de cel în vigoare în instituțiile acesteia.
- 122 În ceea ce privește Protocolul nr. 6, cu toate că, așa cum arată Consiliul, acesta stabilește nu numai sediul instituțiilor Uniunii, ci și cel al anumitor organe, oficii și agenții ale Uniunii, printre care Europol, și face referire la articolul 341 TFUE, el nu prevede totuși că sediile organelor, ale oficiilor și ale agențiilor Uniunii trebuie determinate în mod colectiv de statele membre în temeiul principiului enunțat în acest articol. În această privință trebuie să se observe că aceste organe, oficii și agenții ale Uniunii au drept caracteristică comună faptul că au fost create de statele membre, în timp ce situația este diferită în cazul unei agenții a Uniunii precum EMA, care a fost creată, pe baza tratatelor fondatoare, de legiuitorul Uniunii. Astfel, nu se poate deduce din acest protocol o voință a statelor membre de a aplica, direct sau prin analogie, principiul enunțat în acest articol în ceea ce privește stabilirea sediului tuturor organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii.
- 123 După cum a arătat domnul avocat general Bobek la punctul 112 din Concluziile prezentate în cauzele Italia/Consiliul (Sediul Agenției Europene pentru Medicamente), Comune di Milano/Consiliul (Sediul Agenției Europene pentru Medicamente) și Parlamentul/Consiliul (Sediul Autorității Europene a Muncii) (C-59/18, C-182/18 și C-743/19, EU:C:2021:812), adoptarea unui protocol specific dovedește, dimpotrivă, că statele membre au considerat că decizia colectivă a acestora cu privire la stabilirea sediului anumitor organe, oficii și agenții ale Uniunii enumerate limitativ trebuie să fie înscrisă în mod specific în dreptul primar pentru a produce efecte juridice în dreptul Uniunii.
- 124 În ceea ce privește trimiterea explicită efectuată în Protocolul nr. 6 la articolul 341 TFUE, aceasta se explică prin faptul că acest protocol vizează în primul rând instituțiile menționate la articolul 13 alineatul (1) TUE.
- 125 În plus, este adevărat că, după cum reiese din cuprinsul articolului 2 din Decizia de la Edinburgh, reprezentanții guvernelor statelor membre și-au exprimat dorința de a-și rezerva deciziile privind sediile organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii în același mod în care sunt abilitați expres și clar de articolul 341 TFUE să stabilească sediul instituțiilor Uniunii. De altfel, cu ocazia conferinței

interguvernamentale care a condus la adoptarea Tratatului de la Amsterdam, textul Deciziei de la Edinburgh a fost preluat ca protocol anexat la Tratatul UE, CE, CECO și CEEA, devenit în prezent Protocolul nr. 6 anexat la Tratatul UE, FUE și CEEA.

- 126 Cu toate acestea, pe de o parte, articolul unic al acestui din urmă protocol nu stabilește, în termeni comparabili cu cei ai articolului 1 din Decizia de la Edinburgh, decât sediul instituțiilor și al organelor, al oficiilor sau al agențiilor Uniunii create de statele membre. Pe de altă parte, deși Curtea a recunoscut o valoare juridică obligatorie acestei decizii în Hotărârea din 1 octombrie 1997, Franța/Parlamentul (C-345/95, EU:C:1997:450), la care s-a referit în alte hotărâri ulterioare [a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 decembrie 2012, Franța/Parlamentul, C-237/11 și C-238/11, EU:C:2012:796, punctele 36-42, și Hotărârea din 2 octombrie 2018, Franța/Parlamentul (Exercitarea competenței bugetare), C-73/17, EU:C:2018:787, punctul 33], articolul 2 din decizia menționată nu poate conduce la reținerea unei interpretări a articolului 341 TFUE care să fie contrară textului său clar.
- 127 Consiliul invocă de asemenea, ca element de context, practica instituțională anterioară referitoare la stabilirea sediului organelor, al oficiilor și al agențiilor Uniunii și susține că această practică beneficiază de o „recunoaștere instituțională” prin Declarația comună din 2012 și prin abordarea comună anexată la aceasta.
- 128 Din informațiile care au fost aduse la cunoștința Curții în cadrul prezentelor cauze reiese însă că practica invocată este departe de a fi generalizată. Astfel, procedurile urmate în vederea desemnării sediului organelor, al oficiilor și al agențiilor Uniunii fie au fost desfășurate numai de statele membre, fie au implicat, în proporții diferite și pe diverse temeuri, instituțiile Uniunii având sau nu calitatea de actori ai procedurii legislative.
- 129 Presupunând totuși că este posibil, așa cum susține Consiliul, să se identifice o practică anterioară stabilită și coerentă, în temeiul căreia sediile organelor, ale oficiilor și ale agențiilor Uniunii ar fi fost decise sistematic pe baza unei alegeri politice operate numai de reprezentanții guvernelor statelor membre, interpretarea articolului 341 TFUE pe care Consiliul o preconizează pe baza acestei practici nu poate beneficia de vreo „recunoaștere instituțională” prin Declarația comună din 2012 și prin abordarea comună anexată la aceasta. Astfel, această declarație nu are, după cum subliniază al cincilea paragraf al său, niciun caracter obligatoriu din punct de vedere juridic și nu conține, în definitiv, nicio recunoaștere a vreunei rezerve de competență a statelor membre în ceea ce privește stabilirea sediului organelor, al oficiilor și al agențiilor Uniunii.
- 130 În orice caz, o asemenea practică, ce ar fi contrară normelor Tratatului FUE și în special articolului 341 TFUE întrucât extinde, în pofida textului său clar, domeniul de aplicare al acestui articol la stabilirea sediului organelor, al oficiilor și al agențiilor Uniunii, nu poate crea un precedent obligatoriu pentru instituții (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 mai 2008, Parlamentul/Consiliul, C-133/06, EU:C:2008:257, punctul 60 și jurisprudența citată).
- 131 În al treilea și ultimul rând, în ceea ce privește obiectivul articolului 341 TFUE, acesta constă în preservarea competențelor decizionale ale statelor membre în stabilirea exclusiv a sediului instituțiilor Uniunii. Contrar poziției susținute de Consiliu în ședință, o interpretare a acestui articol în sensul că nu se aplică organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii nu poate avea ca efect privarea acestuia de orice efect util, după cum a arătat domnul avocat general Bobek la punctul 138 din Concluziile prezentate în cauzele Italia/Consiliul (Sediul Agenției Europene pentru Medicamente), Comune di Milano/Consiliul (Sediul Agenției Europene pentru Medicamente) și Parlamentul/Consiliul (Sediul Autorității Europene a Muncii) (C-59/18,

C-182/18 și C-743/19, EU:C:2021:812). Deși este adevărat că sediul instituțiilor Uniunii este deja stabilit de dreptul primar, în speță de Protocolul nr. 6, articolul 341 TFUE păstrează totuși o relevanță pentru orice eventuală decizie viitoare de modificare a sediului unei instituții existente sau de stabilire a sediului unei noi instituții.

- 132 Trebuie amintit în acest context că, spre deosebire de instituțiile Uniunii, ale căror creare și funcții sunt, datorită importanței lor constituționale, prevăzute chiar de tratate, organele, oficiile și agențiile Uniunii, precum EMA, al căror obiect este dedicat realizării obiectivelor unei anumite politici a Uniunii, nu sunt, ca regulă generală, create de tratate. În aceste condiții, crearea lor, în lipsa unei prevederi din dreptul primar, trebuie să rezulte dintr-un act de drept derivat adoptat în temeiul dispozițiilor materiale de punere în aplicare a politicii Uniunii în care intervine organul, oficiul sau agenția în cauză și în conformitate cu procedurile prevăzute de aceste dispoziții.
- 133 În lipsa altor precizări în această privință în tratate, revine tot legiuitorului Uniunii, în conformitate cu procedurile prevăzute de dispozițiile tratatelor relevante din punct de vedere material, prerogativa de a stabili sediul unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii pe care el însuși l-a instituit printr-un act de drept derivat adoptat în temeiul acestor dispoziții, asemenea competenței pe care o deține, în temeiul dispozițiilor menționate, pentru definirea competențelor, a organizării și a modului de funcționare ale acestui organ, ale acestui oficiu sau ale acestei agenții.
- 134 Decizia privind stabilirea sediului unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii este deci, contrar celor susținute de Consiliu, inherentă deciziei privind crearea sa. Același natură o are o decizie referitoare la transferul sediului unei astfel de agenții.
- 135 Desigur, stabilirea locului sediului unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii poate ține seama de considerații de ordin politic precum necesitatea ca la amplasarea organelor, a oficiilor sau a agențiilor Uniunii să se garanteze un anumit echilibru geografic sau să se favorizeze statele membre care nu găzduiesc încă sediul unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii.
- 136 Caracterul politic al deciziei prin care se stabilește locul sediului unui asemenea organ, oficiu sau agenție a Uniunii nu este însă de natură să justifice în sine excluderea acestei decizii din competența legiuitorului Uniunii, care este, în realitate, pus în mod regulat în situația de a face alegeri politice în exercitarea competențelor Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 septembrie 2016, Germania/Parlamentul și Consiliul, C-113/14, EU:C:2016:635, punctul 55).
- 137 De altfel, o asemenea decizie trebuie în principal să permită garantarea îndeplinirii misiunilor încredințate organului, oficiului sau agenției Uniunii în cauză în vederea realizării obiectivelor unei anumite politici.
- 138 Nu poate fi admisă nici teza potrivit căreia faptul de a lega stabilirea sediului unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii de temeiul material al creării sale poate conduce, în funcție de temeiul juridic pertinent, la supunerea acestei stabiliri unui vot cu majoritate calificată în cadrul Consiliului, iar nu unei decizii adoptate de comun acord de reprezentanții guvernelor statelor membre, făcând în același timp din această stabilire un element de compromis în cadrul dezbaterii legislative.

- 139 Astfel, după cum s-a amintit la punctul 136 din prezenta hotărâre, faptul că decizia de stabilire a locului sediului unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii poate avea o dimensiune politică importantă, întrucât trebuie să răspundă printre altele unor considerații referitoare la echilibrul geografic, nu împiedică posibilitatea ca decizia menționată să fie luată de legiuitorul Uniunii în conformitate cu procedurile prevăzute de dispozițiile tratatelor relevante din punct de vedere material, această dimensiune politică putând constitui în această privință un element de care legiuitorul Uniunii poate ține seama în exercitarea puterii sale de apreciere. Pe de altă parte, trebuie subliniat că, întrucât procesul legislativ al Uniunii este ghidat, în temeiul dispozițiilor coroborate ale articolului 1 al doilea paragraf și ale articolului 10 alineatul (3) TUE, de principiul transparenței față de cetățeni, recurgerea la acest proces este de natură să consolideze baza democratică a unei decizii privind desemnarea locului sediului unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii precum EMA.
- 140 În plus și mai important, împrejurarea că o decizie precum cea privind stabilirea locului sediului unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii prezintă o sensibilitate politică nu poate conduce la modificarea competențelor conferite de tratate instituțiilor Uniunii și nici la sustragerea exercitării acestor competențe de la procedurile legislative prevăzute de tratate. Determinarea domeniului de aplicare al unei dispoziții a tratatelor ce reglementează o competență materială a Uniunii nu poate, așadar, depinde de considerații legate de caracterul sensibil din punct de vedere politic al materiei în cauză sau de preocuparea de a asigura eficacitatea unei acțiuni.
- 141 Din ansamblul acestor considerații și în special din modul de redactare a articolului 341 TFUE rezultă că această dispoziție nu poate fi interpretată în sensul că reglementează desemnarea locului sediului unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii precum EMA.
- 142 În aceste condiții, competența de a decide cu privire la stabilirea locului sediului acestei agenții nu aparține statelor membre, ci legiuitorului Uniunii, căruia îi revine obligația de a acționa în acest scop în conformitate cu procedurile prevăzute de dispozițiile tratatelor relevante din punct de vedere material, în speță de articolul 114 și de articolul 168 alineatul (4) TFUE, care prevăd recurgerea la procedura legislativă ordinară.
- 143 În lumina acestei concluzii trebuie să se aprecieze, într-o a doua etapă, domeniul de aplicare al Deciziei din 20 noiembrie 2017 și să se examineze dacă prerogativele Parlamentului au fost respectate.

2) Cu privire la domeniul de aplicare al Deciziei din 20 noiembrie 2017 și la respectarea prerogativelor Parlamentului

- 144 Republica Italiană și Comune di Milano susțin în esență că adoptarea Deciziei din 20 noiembrie 2017 a adus prin ea însăși atingere prerogativelor Parlamentului. Cel puțin, aceștia susțin că Parlamentul s-a considerat ținut de această decizie.
- 145 În ceea ce privește, în primul rând, critica potrivit căreia Decizia din 20 noiembrie 2017 a adus prin ea însăși atingere prerogativelor Parlamentului, reiese din motivele care figurează la punctele 111-142 din prezenta hotărâre că competența în materie de stabilire a sediului organelor, al oficiilor și al agențiilor Uniunii aparține legiuitorului Uniunii, iar nu statelor membre.

- 146 Or, puterea legislativă rezervată Parlamentului și Consiliului la articolul 14 alineatul (1) TUE și la articolul 16 alineatul (1) TUE, care se înscrie în cadrul principiului atribuirii competențelor consacrat la articolul 13 alineatul (2) TUE și, mai larg, în cel al principiului echilibrului instituțional, caracteristic structurii instituționale a Uniunii, implică faptul că acestor instituții le revine în exclusivitate prerogativa de a determina conținutul unui act legislativ (Hotărârea din 21 iunie 2018, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-5/16, EU:C:2018:483, punctul 84, precum și jurisprudența citată).
- 147 În plus, unei decizii precum Decizia din 20 noiembrie 2017, care a fost adoptată de statele membre pe baza unor norme materiale și procedurale specifice convenite de statele membre în afara unui cadru definit în temeiul dreptului Uniunii, nu i se poate atribui nicio valoare obligatorie, susceptibilă să limiteze puterea de apreciere a legiuitorului Uniunii, chiar dacă Comisia ar fi fost asociată procesului de selecție care a condus la adoptarea acestei decizii, în caz contrar încălcându-se arhitectura instituțională și repartizarea competențelor care decurg din tratate. O atare decizie are, așadar, valoarea unui act de cooperare politică ce nu poate în niciun caz să aducă atingere competențelor conferite instituțiilor Uniunii în cadrul procedurii legislative ordinare.
- 148 În această privință, simplul fapt că Parlamentul nu a fost implicat în procesul care a condus la adoptarea Deciziei din 20 noiembrie 2017 nu poate fi considerat o încălcare sau o eludare a prerogativelor Parlamentului în calitate de colegiuitor. Astfel, pe lângă faptul că acest proces s-a desfășurat în afara cadrului definit de dreptul Uniunii și că această decizie nu are nicio valoare obligatorie în acest drept, procedura legislativă referitoare la stabilirea noului sediu al EMA nu fusese încă inițiată la momentul adoptării sale.
- 149 În consecință, trebuie înlăturată critica potrivit căreia adoptarea Deciziei din 20 noiembrie 2017 a adus prin ea însăși atingere prerogativelor Parlamentului.
- 150 În ceea ce privește, în al doilea rând, critica potrivit căreia Parlamentul s-a considerat ținut de Decizia din 20 noiembrie 2017 și în acest fel a renunțat să își exercite efectiv competențele în materie legislativă prin limitarea rolului său la aspecte pur formale, din dosarul prezentat Curții reiese, mai întâi, că propunerea aflată la originea regulamentului atacat, menționată la punctul 20 din prezenta hotărâre, care prevedea reținerea orașului Amsterdam drept noul sediu al EMA, a fost analizată de mai multe comisii parlamentare. Unele dintre acestea, precum Comisia pentru control bugetar și Comisia pentru afaceri constituționale, și-au exprimat opinia cu privire la această propunere la 11 ianuarie 2018 și, respectiv, la 26 februarie 2018.
- 151 În continuare, dezbaterile din cadrul Parlamentului au condus la depunerea unor amendamente, unele dintre ele propunând să se rețină ca sediu al EMA un alt oraș decât Amsterdam, mai precis Milano, iar altele sugerând adoptarea unor noi criterii de selecție și a unor noi modalități procedurale pentru alegerea acestui sediu. În urma votului în comisia parlamentară și ulterior în ședință plenară, aceste amendamente au fost însă înlăturate în totalitate de Parlament, care a optat în favoarea sediului indicat în propunerea Comisiei. Astfel, desfășurarea procesului legislativ și rezultatul la care s-a ajuns evidențiază că eventuala desemnare a orașului Milano ca nou sediu al EMA a fost abordată în cadrul lucrărilor parlamentare înainte de a fi în final respinsă.

- 152 În schimb, în urma negocierilor informale desfășurate între Consiliu și Parlament au fost adoptate alte amendamente, referitoare la menționarea unei date precise pentru transferul sediului EMA și pentru instituirea unui mecanism de monitorizare a progreselor realizate în operațiunea de transfer. Aceste completări au fost ulterior inserate în textul regulamentului atacat, așa cum reiese din considerentele (2) și (3) ale acestuia.
- 153 În sfârșit, Parlamentul a votat cu privire la proiectul de act legislativ la 25 octombrie 2018, ținând seama de o serie de schimburi informale care avuseseră loc între Consiliu, Parlament și Comisie cu intenția de a ajunge la un acord cu privire la chestiunea noului sediu al EMA în primă lectură și de a evita necesitatea unei a doua lecturi sau chiar a unei proceduri de conciliere.
- 154 Prin urmare, nu se poate susține în mod valabil că intervenția Parlamentului s-a limitat la un rol pur formal.
- 155 Desigur, în declarația anexată la Rezoluția legislativă din 25 octombrie 2018, Parlamentul a regretat faptul că „rolul său de colegiutor nu a fost luat în considerare în mod corespunzător, deoarece nu a fost implicat în procedura care a condus la selectarea noului sediu al [EMA]” (primul paragraf), a dorit „să reamintească prerogativele sale de colegiutor”, a insistat ca „procedura legislativă ordinară să fie pe deplin respectată în ceea ce privește deciziile referitoare la sediul organelor și agențiilor” (al doilea paragraf) și a condamnat „procedura urmată pentru alegerea noului sediu, care a privat *de facto* Parlamentul European de prerogativele sale, întrucât nu a fost efectiv implicat în acest proces, iar acum se așteaptă din partea sa doar să confirme alegerea noului sediu prin intermediul procedurii legislative ordinare” (al patrulea paragraf).
- 156 Nu se poate însă deduce din această declarație că Parlamentul a considerat că Decizia din 20 noiembrie 2017 avea un caracter obligatoriu din punct de vedere juridic. Desigur, această decizie și procesul de selecție care a precedat-o au putut avea o valoare politică importantă, având în vedere în special împrejurarea, evocată de Parlament, că era imperativ să se asigure continuitatea activității EMA și, prin urmare, desemnarea unui nou sediu pentru această agenție în cel mai scurt timp. Cu toate acestea, incidența politică a deciziei menționate asupra puterii legislative a Parlamentului și a Consiliului nu poate constitui un motiv de anulare de către Curte a regulamentului atacat (a se vedea prin analogie Hotărârea din 6 septembrie 2017, Slovacia și Ungaria/Consiliul, C-643/15 și C-647/15, EU:C:2017:631, punctele 145-149, precum și Hotărârea din 21 iunie 2018, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-5/16, EU:C:2018:483, punctele 85 și 86).
- 157 În sfârșit, nici referirea care figurează în considerentul (1) al regulamentului atacat la Decizia din 20 noiembrie 2017 nu este prin ea însăși de natură să demonstreze că Parlamentul nu a apreciat în mod corect întinderea prerogativelor sale sau că acestea au fost încălcate.
- 158 În consecință, critica întemeiată pe faptul că Parlamentul a considerat că era ținut de Decizia din 20 noiembrie 2017 trebuie de asemenea înlăturată.
- 159 În aceste condiții, se impune ca primul motiv în cauza C-106/19 și primul motiv în cauza C-232/19 să fie înlăturate.

Cu privire la al doilea motiv invocat în cauza C-106/19, precum și cu privire la motivele al doilea-al patrulea în cauza C-232/19

– Argumentația părților

- 160 Prin intermediul celui de al doilea motiv invocat în cauza C-106/19, Republica Italiană arată că, chiar și în cazul în care nu ar fi existat o încălcare a prerogativelor Parlamentului și în care, în special, regulamentul atacat s-ar fi limitat la a „asigura primirea” Deciziei din 20 noiembrie 2017, nelegalitățile care afectează această decizie, invocate în cauza C-59/18, Republica Italiană/Consiliul, ar determina, în mod derivat, nelegalitatea acestui regulament. Făcând trimitere la argumentele invocate în cadrul acestei din urmă cauze, Republica Italiană subliniază că decizia menționată este viciată de un abuz de putere.
- 161 Prin intermediul celui de al doilea, al celui de al treilea și al celui de al patrulea motiv invocate în cauza C-232/19, care coincid cu al doilea motiv invocat de Republica Italiană în cauza C-106/19, Comune di Milano susține de asemenea că, întrucât regulamentul atacat se întemeiază pe Decizia din 20 noiembrie 2017, nelegalitățile care afectează această decizie și procesul de selecție care a precedat-o afectează legalitatea acestui regulament.
- 162 În cadrul celui de al doilea motiv invocat în cauza C-232/19, Comune di Milano contestă, în primul rând, legalitatea procedurii de selecție adoptate la 22 iunie 2017, în măsura în care aceasta prevedea recurgerea la tragere la sorți pentru a decide desemnarea definitivă a locului sedii EMA. Potrivit Comune di Milano, alegerea unei metode de desemnare atât de aleatorii constituie un abuz de putere întrucât se îndepărtează de obiectivul urmărit de procedura de selecție, și anume de a se asigura că este reținută cea mai bună ofertă de găzduire a noului sediu al EMA, ținând seama de criteriile predefinite.
- 163 În al doilea rând, Comune di Milano susține că procedura de selecție este nelegală și întrucât Comisia nu a luat măsurile de informare prevăzute în vederea acestei proceduri, ceea ce a condus la o denaturare importantă a ofertei Regatului Țărilor de Jos de către statele membre care au luat parte la vot.
- 164 Prin intermediul celui de al treilea motiv, Comune di Milano arată că procedura de selecție adoptată la 22 iunie 2017 a încălcat principiile bunei administrări și cooperării loiale, întrucât prevedea o tragere la sorți finală, care constituie un mod de selecție nedemn de un proces decizional propriu instituțiilor Uniunii. Ea susține, în plus, că această procedură a încălcat principiul transparenței activității administrative, în măsura în care nu a fost întocmit niciun proces-verbal al operațiunilor de vot și, în general, nu a existat nicio formă de publicitate sau de control al procedurii.
- 165 În sfârșit, prin intermediul celui de al patrulea și ultim motiv, Comune di Milano amintește în esență încălcarea unei serii de dispoziții din Regulamentul de procedură al Consiliului referitoare la întocmirea unui proces-verbal, la luarea deciziilor, la forma actelor și la obligația de motivare. În plus, Comune di Milano pretinde că procedura de selecție, cu precădere faza de tragere la sorți, s-a desfășurat cu încălcarea normelor definite în nota din 31 octombrie 2017, menționată la punctul 17 din prezenta hotărâre, în special în măsura în care aceasta prevedea o pauză de 30 de minute între fiecare tur de scrutin.

- 166 Consiliul solicită respingerea motivelor invocate, susținând printre altele că nu este admisibilă contestarea de către Republica Italiană și de către Comune di Milano a legalității Deciziei din 20 noiembrie 2017.
- 167 La rândul său, Parlamentul arată că, din punct de vedere formal, cererea introductivă a Republicii Italiene nu îndeplinește, în ceea ce privește prezentarea argumentelor, condițiile prevăzute la articolul 21 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene și la articolul 120 litera (c) din Regulamentul de procedură. Pe fond, acesta consideră că, în lipsa unei legături juridice între Decizia din 20 noiembrie 2017 și regulamentul atacat, motivele invocate sunt inoperante.
- 168 În ceea ce privește Comisia, aceasta solicită de asemenea respingerea motivelor invocate, dată fiind lipsa oricărui efect obligatoriu din punct de vedere juridic al Deciziei din 20 noiembrie 2017.

– Aprecierea Curții

- 169 Al doilea motiv invocat în cauza C-106/19, precum și al doilea, al treilea și al patrulea motiv invocate în cauza C-232/19, prin care Republica Italiană și Comune di Milano susțin în esență că nelegalitățile care afectează Decizia din 20 noiembrie 2017 au ca efect nelegalitatea regulamentului atacat, pornesc de la premisa că există o legătură juridică între această decizie și acest regulament.
- 170 Or, astfel cum reiese din considerațiile prezentate la punctele 111-142 din prezenta hotărâre, competența de a decide cu privire la stabilirea sediului organelor, al oficiilor și al agențiilor Uniunii nu aparține statelor membre, ci legiuitorului Uniunii, care o exercită în conformitate cu procedurile prevăzute de dispozițiile tratatelor relevante din punct de vedere material, în speță articolul 114 și articolul 168 alineatul (4) TFUE, care prevăd recurgerea la procedura legislativă ordinară. În plus, după cum s-a constatat la punctul 147 din prezenta hotărâre, Decizia din 20 noiembrie 2017 este lipsită de efecte obligatorii din punct de vedere juridic în dreptul Uniunii, așa încât nu poate constitui temeiul juridic al regulamentului atacat și nu prezintă, pe de altă parte, o legătură juridică cu acesta.
- 171 Prin urmare, chiar presupunând, după cum pretind reclamantele, că Decizia din 20 noiembrie 2017 a fost adoptată în urma unei proceduri viciate și potrivit unor modalități nelegale, această împrejurare ar fi în sine lipsită de incidență asupra legalității regulamentului atacat.
- 172 În aceste condiții, al doilea motiv invocat în cauza C-106/19, precum și al doilea, al treilea și al patrulea motiv invocate în cauza C-232/19 trebuie respinse ca inoperante.
- 173 Întrucât niciunul dintre motivele invocate în susținerea prezentelor acțiuni nu a fost admis, acțiunile menționate trebuie respinse în totalitate.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

- 175 Conform articolului 138 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, în cazul în care părțile cad fiecare în pretenții cu privire la unu sau mai multe capete de cerere, fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată. Totuși, în cazul în care împrejurările cauzei justifică acest lucru, Curtea poate decide ca, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, o parte să suporte o fracțiune din cheltuielile de judecată efectuate de cealaltă parte.
- 176 În cazul de față, caracterizat prin faptul că împrejurările în care a intervenit adoptarea regulamentului atacat se individualizează printr-o practică și interpretări divergente cu privire la problema competenței decizionale în materie de stabilire a sediului organelor, al oficiilor și al agențiilor Uniunii, este justificat să se decidă ca fiecare dintre părțile principale, și anume Republica Italiană, Comune di Milano, Consiliul și Parlamentul, să suporte propriile cheltuieli de judecată.
- 177 Conform articolului 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, Regatul Țărilor de Jos și Comisia, interveniente, suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

- 1) Respinge acțiunile.**
- 2) Republica Italiană, Consiliul Uniunii Europene și Parlamentul European suportă propriile cheltuieli de judecată în cauza C-106/19.**
- 3) Comune di Milano, Consiliul Uniunii Europene și Parlamentul European suportă propriile cheltuieli de judecată în cauza C-232/19.**
- 4) Regatul Țărilor de Jos și Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături