



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 14. julija 2022 *

„Ničnostna tožba – Pravo institucij – Organi, uradi in agencije Evropske unije – Evropski organ za delo (ELA) – Pristojnost za določitev sedeža – Člen 341 PDEU – Področje uporabe – Sklep, ki so ga sprejeli predstavniki vlad držav članic ob robu seje Sveta – Pristojnost Sodišča na podlagi člena 263 PDEU – Avtor in pravna narava akta – Neobstoj zavezujočih učinkov v pravnem redu Unije“

V zadevi C-743/19,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 9. oktobra 2019,

Evropski parlament, ki ga zastopajo I. Anagnostopoulou, C. Biz in L. Visaggio, agenti,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopajo M. Bauer, J. Bauerschmidt in E. Rebasti, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Belgije, ki jo zastopajo J.-C. Halleux, M. Jacobs, C. Pochet in L. Van den Broeck, agenti,

Česke republike, ki jo zastopajo L. Březinová, D. Czechová, K. Najmanová, M. Smolek in J. Vlácil, agenti,

Kraljevine Danske, ki jo zastopajo M. Jespersen, V. Pasternak Jørgensen, J. Nymann-Lindegren in M. Søndahl Wolff, agenti,

Irske, ki jo zastopajo M. Browne, G. Hodge, A. Joyce in J. Quaney, agenti, skupaj z D. Fennellyjem, BL,

Helenske republike, ki jo zastopata K. Boskovits in E.-M. Mamouna, agenta,

Kraljevine Španije, ki jo zastopajo S. Centeno Huerta in A. Gavela Llopis, agentki,

* Jezik postopka: italijanščina.

Francoske republike, ki jo zastopajo A. Daly, A.-L. Desjonquères, E. Leclerc in T. Stehelin, agenti,
Velikega vojvodstva Luksemburg, ki ga zastopajo A. Germeaux, C. Schiltz in T. Uri, agenti,
Madžarske, ki jo zastopata M. Z. Fehér in K. Szíjjártó, agenta,
Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopajo M. K. Bulterman, J. M. Hoogveld in J. Langer, agenti,
Republike Poljske, ki jo zastopa B. Majczyna, agent,
Slovaške republike, ki jo zastopata E. V. Drugda in B. Ricziová, agentki,
Republike Finske, ki jo zastopa M. Pere, agentka,

intervenienti,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Arabadjiev, predsednik senata, K. Jürimäe, predsednica senata, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen in J. Passer, predsedniki senatov, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, A. Kumin in N. Wahl (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodna tajnica: R. Şereş, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. junija 2021,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 6. oktobra 2021

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropski parlament s tožbo predlaga razglasitev ničnosti Sklepa (EU) 2019/1199, sprejetega v medsebojnem dogovoru predstavnikov vlad držav članic, z dne 13. junija 2019 o določitvi sedeža Evropskega organa za delo (UL 2019, L 189, str. 68, v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

Pravni okvir

- 2 Predstavniki vlad držav članic so 12. decembra 1992 na podlagi člena 216 Pogodbe EGS, člena 77 Pogodbe ESPJ in člena 189 Pogodbe ESAE v medsebojnem soglasju sprejeli sklep o določitvi sedežev institucij ter nekaterih organov in oddelkov Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 223, v nadaljevanju: sklep iz Edinburga).
- 3 V členu 1 sklepa iz Edinburga so bili določeni sedeži Evropskega parlamenta, Sveta Evropske unije, Evropske komisije, Sodišča Evropske unije, Evropskega ekonomsko-socialnega odbora, Evropskega računskega sodišča in Evropske investicijske banke.

4 Člen 2 tega sklepa določa:

„Sedež drugih organov in oddelkov, ki bodisi že obstajajo ali pa jih je še treba ustanoviti, v medsebojnem soglasju določijo predstavniki vlad držav članic na enem izmed naslednjih zasedanj Evropskega sveta, pri čemer upoštevajo koristi, ki jih imajo zgornje določbe za zadevne države članice, in namenijo ustrezno prednost državam članicam, v katerih institucije Skupnosti trenutno nimajo svojih sedežev.“

5 Člen 341 PDEU določa, da se „[s]edež institucij Unije [...] določi v medsebojnem soglasju vlad držav članic“.

6 Protokol št. 6 o določitvi sedežev institucij ter nekaterih organov, uradov, agencij in služb Evropske unije (v nadaljevanju: Protokol št. 6), ki je priložen k pogodbam EU, DEU in ESAE, določa:

„Predstavniki vlad držav članic so se

ob upoštevanju člena 341 Pogodbe o delovanju Evropske unije in člena 189 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo,

ob sklicevanju in potrditvi sklepa z dne 8. aprila 1965, vendar brez poseganja v sklepe glede sedeža bodočih institucij, organov, uradov, agencij in služb,

dogovorili o naslednjih določbah [...]:

Edini člen

(a) Evropski parlament ima sedež v Strasbourgju [...].

(b) Svet ima sedež v Bruslju. [...]

(c) Komisija ima sedež v Bruslju. [...]

(d) Sodišče Evropske unije ima sedež v Luxembourgju.

(e) Računsko sodišče ima sedež v Luxembourgju.

(f) Ekonomsko-socialni odbor ima sedež v Bruslju.

(g) Odbor regij ima sedež v Bruslju.

(h) Evropska investicijska banka ima sedež v Luxembourgju.

(i) Evropska centralna banka ima sedež v Frankfurtu.

(j) Evropski policijski urad (Europol) ima sedež v Haagu.“

Dejansko stanje

Uredba (EU) 2019/1149

- 7 Komisija je 13. marca 2018 sprejela predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Evropskega organa za delo (COM(2018) 131 final). Člen 4 tega predloga je določal: „Sedež organa za delo je v [x].“
- 8 Predstavniki Parlamenta in Sveta so po medinstitucionalnih pogajanjih, ki so potekala januarja in februarja 2019, ugotovili, da nimajo potrebnih elementov za določitev sedeža Evropskega organa za delo (ELA), in so se dogovorili, da to odločitev odložijo na poznejši datum. Tako je bilo odločeno, prvič, da se črta člen 4 predloga uredbe, navedenega v prejšnji točki, in drugič, da se razlogi za to stališče navedejo v skupni izjavi, ki se ji bo pridružila Komisija in ki bo po tem, ko bo sprejeta, priložena k uredbi.
- 9 Uredba (EU) 2019/1149 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o ustanovitvi Evropskega organa za delo, spremembi uredb (ES) št. 883/2004, (EU) št. 492/2011 in (EU) 2016/589 ter razveljavitvi Odločbe (EU) 2016/344 (UL 2019, L 186, str. 21) je bila sprejeta 20. junija 2019. Navedena uredba, ki je bila 11. julija 2019 objavljena v *Uradnem listu Evropske unije*, ni vsebovala nobene določbe o določitvi sedeža organa ELA.
- 10 V Skupni izjavi Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL 2019, L 188, str. 131), ki je bila sprejeta sočasno z Uredbo 2019/1149 in je bila objavljena v *Uradnem listu Evropske unije* 12. julija 2019, je določeno:

„Evropski parlament, Svet in Komisija ugotavljajo, da postopek izbire lokacije sedeža [organa ELA] v času sprejemanja uredbe o njegovi ustanovitvi [...] še ni bil zaključen.

Tri institucije opozarjajo na zavezo iskrenega in preglednega sodelovanja ter na Pogodbi in priznavajo pomen izmenjave informacij od začetnih faz postopka za izbiro sedeža [organa ELA].

Ob takšni zgodnji izmenjavi informacij bi tri institucije lažje uveljavljale svoje pravice v skladu s Pogodbama v okviru povezanih postopkov.

Evropski parlament in Svet se seznanita z namero Komisije, da sprejme vse ustrezne ukrepe, da bo uredba o ustanovitvi vsebovala določbo o lokaciji sedeža [organa ELA] in zagotovi, da bo organ deloval avtonomno v skladu z navedeno uredbo.“

Izpodbijani sklep

- 11 Predstavniki vlad držav članic so 13. marca 2019 ob robu seje Odbora stalnih predstavnikov (Coreper) v medsebojnem soglasju odobrili postopek in merila za odločitev o sedežu organa ELA.
- 12 V sprejetih pravilih za izbor je bilo pojasnjeno, da bo sklep o določitvi sedeža organa ELA temeljil na merilih, podobnih tistim, ki so bila določena v skupnem pristopu, priloženem k Skupni izjavi Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije z dne 19. julija 2012 o decentraliziranih agencijah (v nadaljevanju: skupna izjava iz leta 2012). Ta merila so se nanašala, prvič, na enakomerno geografsko porazdelitev, drugič, na datum, ko se zadevna agencija lahko vzpostavi na izbranem

kraju po začetku veljavnosti njenega ustanovnega akta, tretjič, na dostopnost lokacije, četrtič, na obstoj ustreznih šol za otroke uslužbencev agencije ter, petič, na ustrezen dostop do trga dela, socialne varnosti in zdravstvene oskrbe za otroke in zakonske partnerje.

- 13 V pravilih izbirnega postopka je bilo tudi določeno, da je treba ponudbe za gostitev takega subjekta predložiti generalnemu sekretarju Sveta in kopijo poslati generalnemu sekretarju Komisije ter da se ponudbe objavijo na spletnem mestu Sveta; da Komisija pripravi splošno oceno vseh ponudb in opiše, kako vsaka ponudba izpolnjuje izbrana merila; da generalni sekretariat Sveta to oceno nato pošlje državam članicam in jo objavi, in da sledi politična razprava med predstavniki držav članic ob robu seje Coreperja. V teh pravilih je bilo pojasnjeno, da postopek glasovanja poteka pozneje ob robu seje Sveta za zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in varstvo potrošnikov (EPSCO) v Luxembourg; da je postopek sestavljen iz zaporednih krogov glasovanja brez žreba, dokler ena ponudba ne prejeme večine glasov, ter da končna odločitev predstavlja izid glasovalnega postopka in se nato potrdi v medsebojnem soglasju predstavnikov držav članic na isti seji.
- 14 Predstavniki vlad držav članic so si 5. junija 2019 na podlagi ocene, ki jo je Komisija pripravila za štiri predložene ponudbe, in sicer Sofija (Bolgarija), Nikozija (Ciper), Riga (Latvija) in Bratislava (Slovaška), ob robu seje Coreperja izmenjali stališča o teh ponudbah.
- 15 Predstavniki vlad držav članic so 13. junija 2019 ob robu seje Sveta in po glasovanju, na katerem so se odločali med štirimi državami članicami, ki so predlagale gostitev organa ELA, sprejeli izpodbijani sklep, ki je bil 15. julija 2019 objavljen v *Uradnem listu Evropske unije*.
- 16 Člen 1 tega sklepa določa:
- „Sedež [organa ELA] je v Bratislavi.“

Predlogi strank

- 17 Parlament Sodišču predlaga, naj:
- izpodbijani sklep razglasi za ničen in
 - Svetu naloži plačilo stroškov.
- 18 Svet Sodišču predlaga, naj:
- tožbo kot nedopustno zavrže ali kot neutemeljeno zavrne;
 - Parlamentu naloži plačilo stroškov in
 - če bi bilo tožbi ugodeno, ohrani učinke izpodbijanega sklepa za obdobje, ki je potrebno za določitev novega sedeža organa ELA.

Postopek pred Sodiščem

- 19 S sklepom predsednika Sodišča z dne 7. januarja 2010 je bila Slovaški republiki dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta.

- 20 S sklepom predsednika Sodišča z dne 3. februarja 2020 je bila Helenski republiki, Kraljevini Španiji in Kraljevini Nizozemski dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta.
- 21 S sklepom predsednika Sodišča z dne 4. februarja 2020 je bila Kraljevini Belgiji, Češki republiki, Kraljevini Danski, Irski, Francoski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Madžarski, Republiki Poljski in Republiki Finski dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta.
- 22 Evropski parlament je 20. novembra 2020 na podlagi člena 16, tretji odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije zahteval, naj Sodišče v tej zadevi zaseda v velikem senatu.

Pristojnost Sodišča

Trditve strank

- 23 Svet, ki se mu pridružujejo vse vlade držav članic intervenientk, trdi, da je tožba Parlamenta očitno nedopustna.
- 24 Najprej, izpodbijanega sklepa naj ne bi bilo mogoče pripisati Svetu, ampak državam članicam. Kot je potrjeno s sodno prakso, pa naj te države članice ne bi imele pasivne legitimacije. Dalje, ta sklep naj bi bil sprejet na podlagi člena 341 PDEU, ki naj se ne bi uporabljal le za določitev sedeža institucij Unije, naštetih v členu 13 PEU, ampak tudi za določitev sedeža organov, uradov in agencij Unije, zaradi česar naj navedeni sklep ne bi bil predmet nadzora Sodišča na podlagi člena 263 PDEU. Nazadnje, Svet navaja, da to, da so ta sklep sprejele države članice, nikakor ne ovira učinkovitega sodnega nadzora. Nujnost, da se zagotovi tak nadzor, po mnenju Sveta nikakor ne more biti razlog za uvedbo pravnih sredstev, ki niso tista, določena s Pogodbama.
- 25 Parlament meni, da je izpodbijani sklep izpodbojen v smislu člena 263 PDEU in da je zato tožba dopustna.
- 26 Parlament meni, da je ta sklep očitno pravno zavezujoči akt Unije. Najprej, treba naj bi se bilo sklicevati na formalno poimenovanje „sklepa“, ki v skladu s členom 288, četrti odstavek, PDEU pomeni akt, ki je v celoti zavezujoč. Dalje, navedeni sklep naj bi bil akt, ki je bil sprejet na podlagi člena 341 PDEU, to je določbe Pogodb, ki določa sprejetje zavezujočih aktov in katere namen je določiti kraj sedeža agencij Unije. Nazadnje, ta sklep naj bi bil objavljen v seriji L *Uradnega lista Evropske unije*, ki je namenjena normativnim aktom.
- 27 Parlament glede dejanskega avtorja izpodbijanega sklepa meni, da je avtor – kljub sklicevanju v naslovu tega sklepa na „medsebojni dogovor predstavnikov vlad držav članic“ – Svet.
- 28 Parlament v utemeljitev tega stališča navaja, prvič, da imajo dokumenti v zvezi z izbirnim postopkom in predlogom, na katerem temelji izpodbijani sklep, glavo „Sveta Evropske unije“, na podlagi česar je mogoče sklepati, da je ta prevzel avtorstvo. Drugič, upravna struktura in pripravljalna telesa Sveta, zlasti Coreper iz člena 240(1) PDEU, naj bi bili vključeni v postopek pred sprejetjem tega sklepa. Tretjič, sodelovanje romunskega ministra pri tem postopku odločanja naj bi dokazovalo, da je predsedstvo Sveta iz člena 16(9) PEU v obravnavani zadevi delovalo v tej vlogi. Četrto, ker člen 297(2), prvi pododstavek, PDEU določa, da mora nekatere nezakonodajne akte podpisati predsednik institucije, ki jih sprejme, naj bi dejstvo, da je romunski minister podpisal izpodbijani sklep, dokazovalo, da je ta minister deloval v okviru svojih funkcij takratnega predsednika Sveta.

- 29 Parlament v zvezi s tem opozarja, da v skladu s sodno prakso ni dovolj, da se akt označi kot odločitev držav članic, da se izogne nadzoru zakonitosti Sodišča. Prav tako naj bi bilo treba dokazati, da zadevni akt glede na svojo vsebino in vse okoliščine, v katerih je bil sprejet, dejansko ni odločitev Sveta (sodba z dne 30. junija 1993, Parlament/Svet in Komisija, C-181/91 in C-248/91, EU:C:1993:271, točka 14). Te ugotovitve pa naj ne bi bilo mogoče sprejeti brez preučitve vsebine akta in njegovih pravnih učinkov. To naj bi veljalo še toliko bolj, ker v obravnavani zadevi izpodbijani sklep posega v pristojnost, ki je zakonodajalcu Unije podeljena s členoma 46 in 48 PDEU.
- 30 Podredno, tudi če bi bilo treba šteti, da izpodbijani sklep izvira od držav članic, in ne od Sveta, naj bi bila ta tožba kljub temu dopustna. Še vedno naj bi namreč šlo za akt Unije, katerega namen je ustvariti pravne učinke v razmerju do tretjih oseb na dveh področjih, ki spadata v pristojnost Unije, in sicer na področju prostega gibanja delavcev in na področju koordinacije sistemov socialne varnosti držav članic. Zato naj bi bilo očitno, da določitev kraja sedeža organa ELA v izpodbijanem sklepu neposredno vpliva na področje, ki ga je zakonodajalec Unije že uredil z ustanovitvijo tega organa, in prispeva k ustvarjanju pravnega položaja, ki ga je mogoče uveljavljati proti tretjim osebam.
- 31 Parlament poudarja, da bi ovrženje izpodbojnosti izpodbijanega sklepa na podlagi člena 263 PDEU pomenilo, da se pravno zavezujoči akt Unije, sprejet na podlagi določbe Pogodb, izvzame iz kakršnega koli sodnega nadzora. Na voljo naj namreč ne bi bilo nobeno drugo pravno sredstvo, s katerim bi bilo mogoče preveriti, ali pristojnost, ki jo države članice zahtevajo na podlagi člena 341 PDEU, za določitev sedeža uradov in agencij Unije, kot je organ ELA, dejansko obstaja ali pa so, kot trdi Parlament, države članice z uporabo člena 341 PDEU posegle v pristojnost, ki je zakonodajalcu Unije podeljena s členoma 46 in 48 PDEU.
- 32 Parlament meni, da čeprav akti držav članic niso med tistimi, ki so naštet v členu 263, prvi odstavek, PDEU, se mora Sodišče izreči za pristojno za preverjanje spoštovanja pristojnosti, ki so institucijam dodeljene s Pogodbama, v smislu člena 13(2) PEU. Če bi bil izpodbijani sklep izvzet iz nadzora Sodišča, ker bi šlo za akt držav članic, naj bi bila Sodišču odvzeta možnost, da preveri, ali so bile pristojnosti zakonodajalca Unije spoštovane, in po potrebi kršitev navedenih pooblastil odpravi z razglasitvijo ničnosti tega sklepa.
- 33 Taka rešitev naj bi bila poleg tega v nasprotju z načeli pravne države, v skladu s katerimi se niti države članice niti institucije Unije ne morejo izogniti nadzoru skladnosti svojih aktov s Pogodbama (sodba z dne 23. aprila 1986, Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, točka 23). Parlament v zvezi s tem meni, da so ta načela podlaga za splošno pristojnost, ki je s členom 19 PEU podeljena Sodišču za zagotovitev upoštevanja prava pri razlagi in uporabi Pogodb (sodba z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet, C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 70).
- 34 Parlament v repliki navaja, da se sodna praksa, na katero se sklicuje Svet, nanaša na akte, ki so jih sprejele države članice zunaj okvira, določenega s Pogodbama. Parlament pa meni, da je izpodbijani sklep pravni akt Unije, sprejet na podlagi pristojnosti, podeljene s Pogodbama, to je pristojnosti, ki izhaja iz člena 341 PDEU. Glavno pravno vprašanje, ki se postavlja s to tožbo, naj bi se namreč nanašalo prav na vprašanje, ali je to pristojnost mogoče uporabiti za določitev sedeža organa ELA.

Presoja Sodišča

- 35 Evropska unija je zveza, ki temelji na vladavini prava in ima na podlagi Pogodbe DEU zaključen sistem pravnih sredstev in postopkov, ki Sodišču omogoča nadzor nad zakonitostjo aktov institucij (glej v tem smislu sodbe z dne 23. aprila 1986, *Les Verts/Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, točka 23; z dne 3. septembra 2008, *Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija*, C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točka 281, in z dne 3. junija 2021, *Madžarska/Parlament*, C-650/18, EU:C:2021:426, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 36 V zvezi z ničnostno tožbo iz člena 263 PDEU je treba navesti, da jo je mogoče vložiti zoper vse določbe, ki jih sprejmejo institucije, organi, uradi in agencije Unije, ne glede na njihovo naravo ali obliko, in ki imajo zavezujoče pravne učinke (glej v tem smislu sodbi z dne 31. marca 1971, *Komisija/Svet*, 22/70, EU:C:1971:32, točka 42, in z dne 3. junija 2021, *Madžarska/Parlament*, C-650/18, EU:C:2021:426, točka 37 in navedena sodna praksa).
- 37 Glede na to je sodišče Unije v okviru ničnostne tožbe iz člena 263 PDEU pristojno le za nadzor nad zakonitostjo aktov, ki jih je mogoče pripisati institucijam, organom, uradom in agencijam Unije. Iz tega med drugim izhaja, da akti, ki jih sprejmejo predstavniki vlad držav članic, ki ne delujejo kot člani Sveta ali Evropskega sveta, temveč kot predstavniki svojih vlad, in torej skupaj izvajajo pristojnosti držav članic, niso predmet nadzora zakonitosti, ki ga izvaja sodišče Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 30. junija 1993, *Parlament/Svet in Komisija*, C-181/91 in C-248/91, EU:C:1993:271, točka 12, in sklep z dne 16. junija 2021, *Sharpston/Svet in predstavniki vlad držav članic*, C-685/20 P, EU:C:2021:485, točka 46).
- 38 Vendar za to, da se akt izogne nadzoru zakonitosti, uvedenemu s členom 263 PDEU, ne zadostuje, da je odločitev, zoper katero je vloženo pravno sredstvo, formalno predstavljena kot odločitev držav članic. Treba je tudi, da navedeni akt glede na njegovo vsebino in vse okoliščine, v katerih je bil sprejet, dejansko ne pomeni odločitve Sveta (glej v tem smislu sodbo z dne 30. junija 1993, *Parlament/Svet in Komisija*, C-181/91 in C-248/91, EU:C:1993:271, točka 14).
- 39 V obravnavni zadevi je treba izpodbijani sklep razumeti glede na pravni okvir, ki se uporablja za določitev sedeža organov, uradov in agencij Unije. V zvezi s tem pa se stranke ne strinjajo glede tega, ali se je na člen 341 PDEU, v skladu s katerim se sedež „institucij“ določi „v medsebojnem soglasju vlad držav članic“, mogoče veljavno sklicevati kot na podlago za odločitve o določitvi sedeža teh organov, uradov in agencij.
- 40 Svet in države članice, ki intervenirajo v podporo predlogom Sveta, namreč na eni strani trdijo, da je treba ta člen razlagati široko, tako da se nanaša tudi na navedene organe, urade in agencije, zaradi česar so za določitev sedeža takega organa, urada ali agencije pristojni le predstavniki vlad držav članic, ki odločajo v medsebojnem soglasju. Iz tega naj bi izhajalo, da izpodbijani sklep, kot akt držav članic, in ne Sveta, ne spada pod nadzor zakonitosti Sodišča na podlagi člena 263 PDEU.
- 41 Na drugi strani Parlament meni, da odločitev o določitvi sedeža agencije Unije ne spada na področje uporabe člena 341 PDEU, ampak spada v pristojnosti zakonodajalca Unije. Parlament iz tega sklepa, da je izpodbijani sklep nujno pripisljiv Svetu in se zato ne more izogniti nadzoru zakonitosti, ki ga izvaja Sodišče. Vsekakor, tudi če bi bilo treba šteti, da je ta sklep mogoče pripisati državam članicam, naj bi bilo treba to tožbo razglasiti za dopustno, ker je usmerjena zoper „dejanskega avtorja“ tega sklepa.

- 42 Zato je treba na prvem mestu ugotoviti, ali morajo odločitve o določitvi sedeža organa, urada ali agencije Unije sprejeti države članice na podlagi pravila iz člena 341 PDEU ali pa jo mora sprejeti zakonodajalec Unije na podlagi materialnopravne podlage, ki se uporablja na področju, na katerem mora ukrepati zadevni organ, urad ali agencija.

Pristojnost na področju določitve kraja sedeža organov, uradov in agencij Unije

- 43 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo in cilje, ki se z njo uresničujejo, ampak tudi njeno sobesedilo. Tudi zgodovina nastanka določbe prava Unije lahko vsebuje elemente, ki so upoštevni za njeno razlago (glej v tem smislu sodbo z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi, C-621/18, EU:C:2018:999, točka 47 in navedena sodna praksa).
- 44 Tako je treba na podlagi teh metod razlage preučiti, ali se člen 341 PDEU uporablja za sklepe o določitvi sedeža organov, uradov in agencij Unije.
- 45 Na prvem mestu, v zvezi z besedilom člena 341 PDEU je treba navesti, da se ta člen nanaša samo na „institucije Unije“. V skladu s členom 13(1) PEU pa pojem „institucije“ napotuje na natančen seznam subjektov, ki med drugim ne vključuje organov, uradov in agencij Unije.
- 46 Na drugem mestu, glede sobesedila, v katerega spada člen 341 PDEU, je treba najprej poudariti, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 94 sklepnih predlogov, da so bile z Lizbonsko pogodbo spremenjene številne določbe Pogodb, da bi se vanje vključilo izrecno sklicevanje na „organe, urade in agencije Unije“, kar je povzročilo izrecno razlikovanje na eni strani med institucijami Unije, ki so izrecno navedene v členu 13(1) PEU, in na drugi strani organi, uradi in agencijami Unije. Medtem ko se nekatere določbe Pogodbe DEU nanašajo le na institucije Unije, se druge njene določbe, kot so členi 15, 16, 123, 124, 127, 130, 228, 263, 265, 267, 282, 298 in 325, nanašajo širše na institucije, organe, urade in agencije Unije. V zvezi s pristojnostjo Sodišča to zlasti velja za člene 263, 265 in 267 PDEU.
- 47 Ugotoviti pa je treba, da besedilo člena 341 PDEU, ki se nanaša le na „institucije“, ustreza besedilu določb, ki so veljale pred tem členom, in sicer člen 216 Pogodbe EGS (postal člen 216 Pogodbe ES, ki pa je postal člen 289 ES).
- 48 Okoliščine, ki jo navaja Svet, da so v določbah sedmega dela Pogodbe DEU, naslovljenega „Splošne in končne določbe“, v katerega spada člen 341 PDEU, navedene „institucije“, torej ni mogoče razlagati – ob tem, da Pogodba EU, kot izhaja iz točke 46 te sodbe, jasno razlikuje med institucijami Unije na eni strani ter organi, uradi in agencijami Unije na drugi strani – kot izraz namena avtorjev Pogodb, da se pojem „institucije“ razume široko, tako da ta pojem ne zajema le subjektov iz člena 13(1) PEU, temveč tudi organe, urade in agencije Unije, ustanovljene s Pogodbama ali na njuni podlagi, katerih namen je prispevati k uresničevanju ciljev Unije. To velja še toliko bolj, ker sta Pogodba EU in Pogodba DEU na podlagi člena 1, tretji odstavek, PEU in člena 1(2) PDEU enotna ustavna podlaga Unije, tako da se morata opredelitev pojma „institucije“ iz člena 13(1) PEU in razlikovanje med temi institucijami na eni strani ter organi, uradi in agencije Unije na drugi strani, v obeh pogodbah uporabljati horizontalno in enotno.
- 49 Prav tako ne more biti odločilna široka razlaga Sodišča glede pojma „institucije“ v smislu člena 340, drugi odstavek, PDEU, ki določa, da „[v] primeru nepogodbene odgovornosti pa Unija v skladu s splošnimi načeli, ki so skupna pravnim ureditvam držav članic, nadomesti kakršno koli škodo, ki so jo povzročile njene institucije ali njeni uslužbenci pri opravljanju svojih dolžnosti“.

- 50 Čeprav je namreč Sodišče razsodilo, da pojem „institucije“ v smislu zadnjenavedene določbe ne zajema le institucij Unije, naštetih v členu 13(1) PEU, ampak tudi vse organe, urade in agencije Unije, ki so ustanovljeni s Pogodbama ali na njuni podlagi, in naj bi prispevali k uresničevanju ciljev Unije (sodba z dne 16. decembra 2020, Svet in drugi/K. Chrysostomides & Co. in drugi, C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P in C-604/18 P, EU:C:2020:1028, točka 80 in navedena sodna praksa), se je Sodišče pri oblikovanju te sodne prakse izrecno oprlo na dejstvo, da na eni strani organi, uradi in agencije Unije, ustanovljeni s Pogodbama ali na njuni podlagi, prispevajo k uresničevanju ciljev Unije in na drugi strani, da bi bilo v nasprotju z namenom avtorjev Pogodb, če bi se lahko Unija, kadar deluje prek organa, urada ali agencije, izognila posledicam določb Pogodb, ki urejajo nepogodbeno odgovornost Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 2. decembra 1992, SGEEM in Etroy/EIB, C-370/89, EU:C:1992:482, točke od 13 do 16).
- 51 Tako široka razlaga pojma „institucije“, ki jo je Sodišče podalo za namene uporabe člena 340, drugi odstavek, PDEU, ustreza potrebi, utemeljeni s splošnimi načeli, ki so skupna pravnim ureditvam držav članic, ki so izrecno navedena v tej določbi, da se prepreči, da bi se Unija izognila uporabi ureditve nepogodbene odgovornosti iz člena 268 PDEU v povezavi s členom 340, drugi odstavek, PDEU in sodnemu nadzoru Sodišča, ki iz tega izhaja, kadar deluje prek organa, urada ali agencije Unije, ki niso institucije iz člena 13(1) PEU (glej po analogiji sodbo z dne 2. decembra 1992, SGEEM in Etroy/EIB, C-370/89, EU:C:1992:482, točki 14 in 16). To mora veljati še toliko bolj, ker – kot je generalni pravobranilec navedel v točki 100 sklepnih predlogov – pojem „uslužbenci“ iz člena 340, drugi odstavek, PDEU s funkcionalnega vidika zajema vse osebe, ki dela za Unijo, bodisi v institucijah bodisi v organih, uradih in agencijah Unije.
- 52 Zato se ni mogoče uspešno sklicevati na razlago pojma „institucije“ v smislu člena 340, drugi odstavek, PDEU, ki ureja obseg nepogodbene odgovornosti Unije, da bi se po analogiji opredelilo področje uporabe člena 341 PDEU, ki se nanaša na obseg pristojnosti, ki so državam članicam pridržane na podlagi Pogodb.
- 53 Svet se prav tako ne more uspešno sklicevati na pojem „institucije“ iz člena 342 PDEU, v skladu s katerim „[u]reditev glede jezikov v institucijah Unije določi Svet z uredbami, sprejetimi soglasno, ne da bi posegal v določbe, ki jih vsebuje statut Sodišča Evropske unije“. Kot je namreč generalni pravobranilec navedel v točki 98 sklepnih predlogov, se pojma „institucije“ v smislu zadnjenavedenega člena namreč ne sme nujno razlagati tako, da vključuje organe, urade in agencije Unije, saj se lahko ureditev glede jezikov organa, urada ali agencije Unije razlikuje od tiste, ki velja v institucijah Unije.
- 54 V zvezi s Protokolom št. 6 je treba navesti, da ta protokol, kot trdi Svet, sicer ne določa le sedeža institucij Unije, ampak tudi sedež nekaterih organov, uradov in agencij Unije, med katerimi je Europol, in se sklicuje na člen 341 PDEU, vendar ne določa, da morajo sedeže organov, uradov in agencij Unije skupno določiti države članice v skladu z načelom iz tega člena. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je skupna značilnost teh organov, uradov in agencij Unije, da so jih ustanovile države članice, medtem ko to ne velja za agencijo Unije, kot je organ ELA, ki ga je na podlagi ustanovnih pogojev ustanovil zakonodajalec Unije. Tako iz tega protokola ni mogoče sklepati na voljo držav članic, da načelo iz tega člena neposredno ali po analogiji uporabijo za določitev sedeža vseh organov, uradov in agencij Unije.
- 55 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 112 sklepnih predlogov, sprejetje posebnega protokola kaže nasprotno o dejstvu, da so države članice menile, da mora biti njihova skupna odločitev glede določitve sedeža nekaterih izčrпно naštetih organov, uradov in agencij Unije posebej zapisana v primarno pravo, da bi imela pravne učinke v pravu Unije.

- 56 V zvezi z izrecnim sklicevanjem na člen 341 PDEU v Protokolu št. 6 je treba navesti, da je to sklicevanje mogoče pojasniti s tem, da se ta protokol nanaša predvsem na institucije, navedene v členu 13(1) PEU.
- 57 Poleg tega je res, kot je razvidno iz člena 2 sklepa iz Edinburga, da so predstavniki vlad držav članic izrazili željo, da si pridržijo odločitve v zvezi s sedeži organov, uradov in agencij Unije enako, kot so izrecno in jasno pooblaščen s členom 341 PDEU za ustanovitev sedežev institucij Unije. Ravno tako je bilo na medvladni konferenci, na kateri je bila sprejeta Amsterdamska pogodba, besedilo sklepa iz Edinburga povzeto kot protokol, ki je priložen k pogodbam EU, ES, ESPJ in ESAE in je zdaj postal Protokol št. 6, priložen k pogodbam EU, DEU in ESAE.
- 58 Vendar po eni strani edini člen zadnjenavedenega protokola, ki ima podobno besedilo kot člen 1 sklepa iz Edinburga, določa sedež le institucij, organov, uradov ali agencij Unije, ki so jih ustanovile države članice. Po drugi strani je Sodišče sicer temu sklepu priznalo pravno zavezujočo naravo v sodbi z dne 1. oktobra 1997, Francija/Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450), na katero se je sklicevalo v drugih poznejših sodbah (glej v tem smislu sodbi z dne 13. decembra 2012, Francija/Parlament, C-237/11 in C-238/11, EU:C:2012:796, točke od 36 do 42, in z dne 2. oktobra 2018, Francija/Parlament (Izvajanje proračunske pristoynosti), C-73/17, EU:C:2018:787, točka 33), vendar na podlagi člena 2 navedenega sklepa ni mogoče sprejeti razlage člena 341 PDEU, ki bi bila v nasprotju z njegovim jasnim besedilom.
- 59 Svet se kot element okvira sklicuje tudi na predhodno institucionalno prakso v zvezi z določitvijo sedeža organov, uradov in agencij Unije in trdi, da za to prakso velja „institucionalno priznanje“ na podlagi Skupne izjave iz leta 2012 in skupnega pristopa, ki ji je priložen.
- 60 Vendar je iz informacij, s katerimi je Sodišče seznanjeno v okviru te zadeve, razvidno, da zatrtjevana praksa še zdaleč ni posplošena. Postopke, ki se uporabljajo za določitev sedeža organov, uradov in agencij Unije, so namreč bodisi izvedle same države članice bodisi so bile v različnih obsegih in na različnih podlagah vključene institucije Unije kot subjekti zakonodajnega postopka ali brez takšnega statusa.
- 61 Tudi če se predpostavi, da bi bilo mogoče, kot trdi Svet, ugotoviti obstoj predhodne ustaljene in skladne prakse, v skladu s katero naj bi bili sedeži organov, uradov in agencij Unije sistematično določeni na podlagi politične odločitve samo predstavnikov vlad držav članic, razlaga člena 341 PDEU, ki jo Svet zagovarja na podlagi te prakse, ne more imeti koristi od kakršnega koli „institucionalnega priznanja“ na podlagi Skupne izjave iz leta 2012 in skupnega pristopa, ki ji je priložen. Ta izjava namreč, kot je poudarjeno v njenem petem odstavku, nikakor ni pravno zavezujoča in poleg tega ne vsebuje nobenega priznanja kakršnega koli pridržka pristoynosti držav članic v zvezi z določitvijo sedeža organov, uradov in agencij Unije.
- 62 Vsekakor takšna praksa, ki bi bila v nasprotju s pravili Pogodbe DEU in zlasti s členom 341 PDEU, ker bi bilo področje uporabe tega člena kljub njegovemu jasnemu besedilu razširjeno na določitev sedeža organov, uradov in agencij Unije, ne more ustvariti precedenčnega primera, ki bi zavezoval institucije (glej v tem smislu sodbo z dne 6. maja 2008, Parlament/Svet, C-133/06, EU:C:2008:257, točka 60 in navedena sodna praksa).
- 63 Na tretjem in zadnjem mestu je treba v zvezi s ciljem člena 341 PDEU navesti, da je cilj tega člena ohraniti pristoynosti držav članic za odločanje samo pri določanju sedeža institucij Unije. V nasprotju s stališčem Sveta na obravnavi razlaga tega člena, in sicer da se ne uporablja za organe, urade in agencije Unije, temu členu ne more odvzeti polnega učinka, kot je navedel

generalni pravobranilec v točki 138 sklepnih predlogov. Čeprav je res, da je sedež institucij Unije že določen s primarnim pravom, v obravnavani zadevi s Protokolom št. 6, pa člen 341 PDEU ostaja upošteven za vsako morebitno prihodnjo odločitev o spremembi sedeža obstoječe institucije ali o določitvi sedeža nove institucije.

- 64 V tem okviru je treba opozoriti, da drugače kot pri institucijah Unije, katerih ustanovitev in naloge so zaradi svojega ustavnega pomena določene v samih Pogodbah, organi, uradi in agencije Unije, kot je organ ELA, katerih namen je uresničevanje ciljev določene politike Unije, praviloma niso ustanovljeni na podlagi Pogodb. V teh okoliščinah mora njihova ustanovitev, če ne izhaja iz primarnega prava, izhajati iz akta sekundarne zakonodaje, sprejetega na podlagi materialnih določb za izvajanje politike Unije, v kateri zadevni organ, urad ali agencija deluje, in v skladu s postopki, določenimi v teh določbah.
- 65 Ker v Pogodbah ni drugih pojasnil v zvezi s tem, mora prav tako zakonodajalec Unije v skladu s postopki, določenimi v upoštevni materialnih določbah Pogodb, določiti sedež organa, urada ali agencije Unije, ki ga je ustanovil sam z aktom sekundarne zakonodaje, sprejetim na podlagi teh določb, kot to velja za pristojnost, ki jo ima zakonodajalec Unije na podlagi navedenih določb za določitev pristojnosti, organizacije in načina delovanja tega organa, urada ali agencije.
- 66 Odločitev o določitvi sedeža organa, urada ali agencije Unije je tako – v nasprotju s trditvami Sveta – neločljivo povezana z odločitvijo o njeni ustanovitvi.
- 67 Pri določitvi kraja sedeža organa, urada ali agencije Unije se lahko sicer upoštevajo politični vidiki, kot je pri lokaciji organov, uradov ali agencij Unije potreba po zagotovitvi določene enakomerne geografske porazdelitve ali dajanju prednosti državam članicam, ki še nimajo sedeža organa, urada ali agencije Unije.
- 68 Vendar politična narava odločitve o določitvi kraja sedeža takega organa, urada ali agencije Unije sama po sebi ne more upravičiti, da ta odločitev ne spada v pristojnost zakonodajalca Unije, ki mora pri izvajanju pristojnosti Unije dejansko redno sprejemati politične odločitve (glej v tem smislu sodbo z dne 7. septembra 2016, Nemčija/Parlament in Svet, C-113/14, EU:C:2016:635, točka 55).
- 69 Poleg tega mora taka odločitev predvsem omogočati zagotavljanje izvajanja nalog, ki so zaupane zadevnemu organu, uradu ali agenciji Unije za uresničevanje ciljev določene politike.
- 70 Prav tako ni mogoče sprejeti trditve, da lahko vezanost določitve sedeža organa, urada ali agencije Unije na materialno podlago, na kateri temelji njegova oziroma njena ustanovitev, glede na upoštevno pravno podlago pripelje do tega, da se za to določitev zahteva kvalificirana večina v Svetu – in ne odločitev, sprejeta v medsebojnem soglasju predstavnikov vlad držav članic – pri čemer je navedena določitev v okviru zakonodajne razprave kompromisna rešitev.
- 71 Kot je bilo namreč opozorjeno v točki 68 te sodbe, to, da ima lahko odločitev o določitvi kraja sedeža organa, urada ali agencije Unije pomembno politično razsežnost, ker mora ta odločitev izpolnjevati zlasti vidike v zvezi z enakomerno geografsko porazdelitvijo, ne preprečuje tega, da bi zakonodajalec Unije lahko sprejel to odločitev v skladu s postopki, določenimi v upoštevni materialnih določbah Pogodb, saj je ta politična razsežnost v zvezi s tem lahko element, ki ga zakonodajalec Unije lahko upošteva pri izvrševanju svoje diskrecijske pravice. Poleg tega je treba poudariti, da se zakonodajni postopek Unije na podlagi določb člena 1, drugi odstavek, PEU

v povezavi s členom 10(3) PEU vodi v skladu z načelom preglednosti v razmerju do državljanov, zato lahko uporaba tega postopka okrepi demokratično podlago odločitve o določitvi kraja sedeža organa, urada ali agencije Unije, kot je organ ELA.

- 72 Ravno tako, in bolj bistveno, okoliščina, da je odločitev, kakršna je ta, ki se nanaša na določitev kraja sedeža organa, urada ali agencije Unije, politično občutljiva, ne more povzročiti spremembe pristojnosti, ki so s Pogodbama podeljene institucijam Unije, niti tega, da se izvajanje teh pristojnosti izvzame iz zakonodajnih postopkov, določenih s Pogodbama. Določitev obsega določbe Pogodb, ki ureja materialno pristojnost Unije, tako ne more biti odvisna od vidikov, povezanih s politično občutljivostjo zadevnega področja ali s skrbjo za zagotovitev učinkovitosti ukrepa.
- 73 Iz vseh teh preudarkov in zlasti iz besedila člena 341 PDEU izhaja, da te določbe ni mogoče razlagati tako, da ureja določitev kraja sedeža organa, urada ali agencije Unije, kot je organ ELA.
- 74 V teh okoliščinah države članice niso pristojne za odločanje o določitvi kraja sedeža tega organa, ampak zakonodajalec Unije, ki mora za to delovati v skladu s postopki, določenimi v upoštevni materialnih določbah Pogodb, v obravnavani zadevi člena 46 in 48 PDEU, ki določata uporabo rednega zakonodajnega postopka.
- 75 Ob upoštevanju te ugotovitve se je treba na drugem mestu izreči o pristojnosti Sodišča za odločanje o obravnavani tožbi.

Avtor izpodbijanega sklepa in pristojnost Sodišča na podlagi člena 263 PDEU

– Avtor izpodbijanega sklepa

- 76 Na prvem mestu je treba preveriti, ali je izpodbijani sklep, ki je bil sprejet ob robu seje Sveta na konferenci predstavnikov vlad držav članic, mogoče pripisati tem predstavnikom.
- 77 Kar zadeva vsebino izpodbijanega sklepa, je iz njegovega besedila razvidno, da je ta sklep akt voditeljev držav ali vlad 27 držav članic, ki je bil sprejet ob robu seje Sveta po medvladnem postopku. To je potrjeno z izrecnim sklicevanjem v naslovu in na začetku preambule tega sklepa na „predstavnike vlad držav članic“.
- 78 V zvezi s tem je treba navesti, da je bil izpodbijani sklep sprejet izrecno na podlagi člena 341 PDEU, saj so avtorji tega sklepa menili, da je treba navedbo „institucij“ iz tega člena razlagati široko, torej da se ne nanaša le na institucije, ki so posebej našteje v členu 13(1) PEU, ampak tudi na organe, urade in agencije Unije.
- 79 Poleg tega je treba ugotoviti, da so bila pripravljala dela za izpodbijani sklep opravljena na sejah predstavnikov vlad držav članic, ki so potekala ob robu sej Coreperja z dne 13. marca 2019 in 5. junija 2019.
- 80 Glede okoliščin sprejetja izpodbijanega sklepa je treba navesti, da niti dejstvo, da je izbirni postopek, izveden na medvladni ravni za določitev kraja sedeža organa ELA, potekal v prostorih Sveta in ob pomoči služb generalnega sekretariata Sveta, niti dejstvo, da je Komisija ocenila ponudbe, predložene v okviru tega izbirnega postopka, niti okoliščina, da je izpodbijani sklep

podpisal predstavnik države članice, ki je ob sprejetju tega sklepa predsedovala Svetu v skladu s členom 16(9) PEU, v tem primeru romunski minister za pravosodje, niso takšni, da bi se lahko z njimi ovrigel sklep, da je navedeni sklep mogoče pripisati državam članicam, in ne Svetu.

- 81 Po eni strani namreč sprejetje akta v prostorih ali ob pomoči institucije Unije namreč samo po sebi Sodišču ne podeljuje pristojnosti za presojo zakonitosti tega akta (glej po analogiji sodbo z dne 22. marca 1990, *Le Pen*, C-201/89, EU:C:1990:133, točki 11 in 16). Po drugi strani se na podlagi sodelovanja institucij Unije pri pripravi sklepa predstavnikov vlad držav članic, sprejetega ob robu seje Sveta, ne bi mogla določiti pravna narava in avtor akta, ki iz tega sodelovanja izhaja.
- 82 Tako izpodbijanega sklepa niti glede na njegovo vsebino niti glede na okoliščine, v katerih je bil sprejet, ni mogoče opredeliti kot akt Sveta. Nasprotno, ta sklep je akt, ki so ga skupaj in v medsebojnem soglasju sprejeli predstavniki vlad držav članic.

– *Pristojnost Sodišča na podlagi člena 263 PDEU*

- 83 Na drugem mestu je treba opozoriti, da je upošteveno merilo, ki ga je Sodišče uporabilo za izključitev pristojnosti sodišč Unije za odločanje o pravnem sredstvu zoper akte, ki so jih sprejeli predstavniki vlad držav članic, zgolj merilo njihovega avtorja, ne glede na njihove zavezujoče pravne učinke (sklep z dne 16. junija 2021, *Sharpston/Svet* in predstavniki vlad držav članic, C-685/20 P, EU:C:2021:485, točka 47).
- 84 Utemeljitev Parlamenta, da bi bilo treba v obravnavani zadevi sprejeti široko pojmovanje avtorjev aktov, na katere se sklicuje člen 263 PDEU, in sicer institucij, organov, uradov in agencij Unije, da bi se štelo, da je izpodbijani sklep sprejela institucija, organ, urad ali agencija Unije v smislu tega člena, ali vsaj obravnavati to tožbo kot tožbo, vloženo zoper sklep Sveta, zato ni mogoče sprejeti, ne da bi bila ta utemeljitev v nasprotju z jasnim besedilom tega člena (glej v tem smislu sklep z dne 16. junija 2021, *Sharpston/Svet* in predstavniki vlad držav članic, C-685/20 P, EU:C:2021:485, točka 48).
- 85 Takšna razlaga bi bila tudi v nasprotju z voljo avtorjev Pogodb – izraženo v členu 263 PDEU, katerega področje uporabe je omejeno le na akte prava Unije, ki jih sprejmejo institucije, organi, uradi in agencije Unije – da se iz nadzora sodišč Unije izvzamejo akti držav članic.
- 86 Razširitev pojma izpodbojnih aktov na podlagi člena 263 PDEU na akte, ki jih države članice sprejmejo, čeprav v medsebojnem soglasju, bi nazadnje pomenila, da se sodišču Unije odobri neposredni nadzor nad akti držav članic in tako obidejo pravna sredstva, ki so posebej predvidena v primeru neizpolnitve obveznosti, ki jih imajo države članice na podlagi Pogodb.
- 87 Ta pravna sredstva namreč temeljijo na upoštevanju vlog institucij, organov, uradov in agencij Unije na eni strani ter držav članic na drugi strani v pravnem redu Unije. V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu z načelom iz člena 13(2) PEU vsaka institucija, tako kot Sodišče, deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama, in v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata Pogodbi.
- 88 Čeprav se v obravnavani zadevi izpodbijani sklep obravnava kot akt, ki so ga sprejele le države članice, in tako ne spada pod nadzor zakonitosti iz člena 263 PDEU, ga vseeno ni mogoče enačiti z odločitvijo, sprejeto na podlagi člena 341 PDEU, saj je treba ta člen, kot je razvidno iz preudarkov v točkah od 43 do 73 te sodbe, razlagati tako, da se nanaša izključno na določitev sedeža institucij, navedenih v členu 13(1) PEU, ne pa na določitev sedeža organov, uradov in agencij Unije.

- 89 Kot pa je generalni pravobranilec navedel v točki 166 sklepnih predlogov, odločitev, kakršen je izpodbijani sklep, ki so jo sprejele države članice na področju, na katerem Pogodbi ne določata njihovega delovanja, v pravu Unije nima nobenih zavezujočih pravnih učinkov. Okoliščina, da je ena ali več institucij Unije imela neko vlogo v okviru postopka, v katerem je bil sprejet ta sklep, ne spremeni narave tega sklepa, ki ni del pravnega reda Unije (glej po analogiji sodbo z dne 20. septembra 2016, Ledra Advertising in drugi/Komisija in ECB, od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, točka 54).
- 90 V tem okviru mora zakonodajalec Unije iz razlogov pravne varnosti in učinkovitega sodnega varstva v skladu s postopki, določenimi v upoštevni materialnih določbah Pogodb, sprejeti akt Unije, s katerim se potrdi ali, nasprotno, odstopi od politične odločitve, ki so jo sprejele države članice, pri čemer je treba pojasniti, da ima le ta akt zakonodajalca Unije zavezujoče pravne učinke v okviru prava Unije in da mora biti navedeni akt v okoliščinah, kakršne so te iz obravnavane zadeve, nujno sprejet pred vsakim ukrepom za dejansko izvajanje lokacije sedeža zadevnega organa.
- 91 Iz vseh zgoraj navedenih preudarkov izhaja, da izpodbijani sklep ni akt Sveta, temveč politični akt, ki nima zavezujočih pravnih učinkov in so ga skupaj sprejele države članice, zaradi česar ta sklep ne more biti predmet ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU.
- 92 Zato je treba to tožbo zavreči, ker je vložena zoper akt, za katerega Sodišče ni pristojno za nadzor zakonitosti na podlagi člena 263 PDEU.

Stroški

- 93 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspehi stranki.
- 94 V skladu s členom 138(3) Poslovnika vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka uspe samo deloma. Vendar lahko Sodišče, če je to glede na okoliščine v zadevi očitno upravičeno, odloči, da ena stranka poleg svojih stroškov nosi tudi del stroškov druge stranke.
- 95 V obravnavani zadevi, za katero je značilno, da je bil izpodbijani sklep sprejet v okoliščinah, ki so posebne v tem, da obstajajo različne prakse in različne razlage glede vprašanja pristojnosti odločanja na področju določitve sedeža organov, uradov in agencij Unije, je upravičeno odločiti, da vsaka od glavnih strank, in sicer Parlament in Svet, nosi svoje stroške.
- 96 V skladu s členom 140(1) navedenega poslovnika Kraljevina Belgija, Češka republika, Kraljevina Danska, Irska, Helenska republika, Kraljevina Španija, Francoska republika, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Madžarska, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Slovaška republika in Republika Finska nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Tožba se zavrže.

2. Evropski parlament in Svet Evropske unije nosita svoje stroške.

- 3. Kraljevina Belgija, Češka republika, Kraljevina Danska, Irska, Helenska republika, Kraljevina Španija, Francoska republika, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Madžarska, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Slovaška republika in Republika Finska nosijo svoje stroške.**

Podpisi