



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. ВОВЕК

представено на 6 октомври 2021 година¹

Съединени дела C-106/19 и C-232/19

Италианска република (C-106/19)

Comune di Milano (C-232/19)

срещу

Съвет на Европейския съюз

Европейски парламент

„Жалба за отмяна — Допустимост — Процесуална легитимация — Пряко и лично засягане — Регламент (ЕС) 2018/1718 за изменение на Регламент (ЕО) № 726/2004 по отношение на местонахождението на седалището на Европейската агенция по лекарствата — Правомощия на Европейския парламент — Решение, прието от представителите на държавите членки в рамките на заседание на Съвета за определяне на местонахождението на седалището на агенция — Липса на задължителни правни последици в правния ред на Съюза — Право на преценка, упражнено от Парламента в рамките на обикновената законодателна процедура — Граници“

I. Въведение

1. Правото не обича поемането на рискове. Това не означава, че юристите, както и представителите на всяка друга професия, не се нуждаят от малко късмет от време на време. Това твърдение всъщност означава, че съвременните правни системи се основават на (обещанието за) рационалност и разум. Дори когато прибягването до теглене на жребий може действително да доведе до резултати, които са както безпристрастни, така и икономически ефективни, ние все пак не приемаме присъщата им ирационалност. Това се дължи на обстоятелството, че постигането на резултат само по себе си не е достатъчно. Напротив, това, което се очаква като резултат от вземането на решения в областта на правото днес, е решение, чийто автор може да бъде установен, и съответно за което може да се носи отговорност и което подлежи на контрол².

¹ Език на оригиналния текст: английски.

² *Duxbury*, N. *Random Justice: On Lotteries and Legal Decision-Making*, Clarendon Press, Oxford, 1999, по-специално стр. 5 и 14.

2. Без да се занимават пряко с философските последици от вземането на решения чрез жребий³, Comune di Milano (община Милано, Италия) и Италианската република несъмнено оспорват резултата от този процес в настоящия случай: изборът чрез теглене на жребий в рамките на заседание на Съвета на Европейския съюз на град Амстердам (Нидерландия) за ново седалище на Европейската агенция по лекарствата (наричана по-нататък „ЕМА“). В резултат на този избор пред Съда са образувани две групи производства

3. Първо, по съединени дела C-59/18 и C-182/18 Италианската република и Comune di Milano съответно оспорват решението на представителите на държавите членки за установяване на новото седалище на ЕМА в Амстердам. Повдигнатите по тези дела въпроси, и по-специално въпросът дали решение на представителите на държавите членки може да бъде предмет на жалба за отмяна по член 263 ДФЕС, разглеждам в паралелното си заключение, което обхваща съединени дела C-59/18 и C-182/18, както и дело C-743/19 (по което Европейският парламент оспорва решението на представителите на държавите членки да разположат седалището на Европейския орган по труда (наричан по-нататък „ЕОТ“) в Братислава, Словакия)⁴.

4. Впоследствие Регламент (ЕС) 2018/1718 предвижда, че новото седалище на ЕМА е Амстердам (наричан по-нататък „обжалваният регламент“)⁵. С настоящите жалби, подадени срещу Съвета и Парламента, Италианската република и Comune di Milano (община Милано) основно оспорват законосъобразността на този регламент.

II. Правна уредба

5. Регламент 2018/1718, приет на 14 ноември 2018 г. на основание член 114 ДФЕС и член 168, параграф 4, буква в) ДФЕС, съдържа следните разпоредби:

„Член 1

В Регламент (ЕО) № 726/2004 се вмъква следният член:

„Член 71а

Седалището на Агенцията е в Амстердам, Нидерландия.

Компетентните органи на Нидерландия вземат всички необходими мерки, за да гарантират, че Агенцията може да се премести на своето временно местонахождение не по-късно от 1 януари 2019 г. и че тя може да се премести на своето постоянно местонахождение не по-късно от 16 ноември 2019 г.

Компетентните органи на Нидерландия представят писмен доклад на Европейския парламент и на Съвета относно напредъка по отношение на приспособяването към

³ Макар че го правят косвено, като в доводите на Comune di Milano по-специално се твърди, че направеният по този начин избор на новото седалище на ЕМА е опорочен от злоупотреба с власт, от нарушение на принципите на прозрачност, на добра администрация и на справедливост.

⁴ Заключение по дела Италия и Comune di Milano/Съвет (Седалище на Европейската агенция по лекарствата) и Парламент/Съвет (Седалище на Европейския орган по труда) (съединени дела C-59/18 и C-182/18, както и дело C-743/19, наричани по-нататък „ЕМА I/ЕОТ“), представено същия ден като настоящото заключение.

⁵ Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 година за изменение на Регламент (ЕО) № 726/2004 по отношение на местонахождението на седалището на Европейската агенция по лекарствата (ОВ L 291, 2018 г., стр. 3).

временните помещения, както и относно изграждането на постоянната сграда в срок до 17 февруари 2019 г. и на всеки три месеца след това, докато Агенцията се премести на своето постоянно местонахождение“.

Член 2

Настоящият регламент влиза в сила в деня на публикуването му в *Официален вестник* на Европейския съюз.

Настоящият регламент се прилага от 30 март 2019 г.

Настоящият регламент е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки“.

6. В хода на законодателната процедура, довела до приемането на Регламент 2018/1718, Европейският парламент приема законодателната резолюция от 25 октомври 2018 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 726/2004 по отношение на местоположението на седалището на Европейската агенция по лекарствата⁶. В тази резолюция Парламентът по-специално:

„2. осъжда Съвместното изявление на Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и на Европейската комисия от 19 юли 2012 г. относно децентрализираните агенции и Общия подход, приложен към него, и призовава за активно участие на Европейския парламент в процеса на вземане на решения“; и

„5. изразява съжаление, че Европейският парламент — и в крайна сметка представителите на гражданите на Съюза — не са участвали напълно в процедурата за избор на ново седалище на [ЕМА], която в крайна сметка беше приключена чрез теглене на жребий, въпреки че става въпрос за особено важно решение; решенията по отношение на местоположението на органите и агенциите трябва и от правна гледна точка трябва да бъдат вземани по реда на обикновената законодателна процедура при пълно зачитане на правомощията на Европейския парламент, като Европейският парламент и Съветът действат като равноправни съзаконодатели“.

7. Приложенията към резолюцията съдържат следното изявление на Парламента:

„Европейският парламент изразява съжаление, че ролята му на съзаконодател не беше надлежно взета под внимание, тъй като той не беше включен в процедурата, водеща до избора на новото седалище на [ЕМА].

Европейският парламент желае да припомни прерогативите си на съзаконодател и настоява за пълно спазване на обикновената законодателна процедура по отношение на местоположението на органите и агенциите.

Като единствената пряко избирана институция на Съюза и представител на гражданите на Съюза той е първият гарант за зачитането на демократичния принцип в Съюза.

⁶ Документ P8_TA(2018)0427, Законодателна резолюция на Европейския парламент от 25 октомври 2018 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 726/2004 по отношение на местоположението на седалището на Европейската агенция по лекарствата (COM(2017)0735 — C8-0421/2017 — 2017/0328(COD)).

Европейският парламент осъжда процедурата, следвана при избора на новото местоположение на седалището, която на практика лиши Европейския парламент от неговите прерогативи, тъй като той не беше включен ефективно в този процес, а сега от него се очаква просто да потвърди избора на новото местоположение на седалището посредством обикновената законодателна процедура.

Европейският парламент припомня, че общият подход, приложен към Съвместното изявление на Европейския парламент, Съвета и Европейската комисия относно децентрализираните агенции от 2012 г., няма правно обвързващ характер, което се признава в самото изявление, и че то беше договорено, без да се засягат законодателните правомощия на институциите.

Поради това Европейският парламент настоява процедурата, следвана при избора на ново местоположение на агенциите, да бъде преразгледана и да не се използва в тази форма в бъдеще.

И накрая, Европейският парламент желае да припомни също така, че в Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество от 13 април 2016 г. трите институции поеха ангажимент за лоялно и прозрачно сътрудничество, като същевременно припомня равенството на двамата съзаконодатели, установено в Договорите⁴.

III. Фактите

8. Европейската агенция за оценка на лекарствените продукти е създадена с Регламент (ЕИО) № 2309/93 на Съвета от 22 юли 1993 година относно установяване на процедури на Общността за разрешаване и контрол на лекарствени продукти за хуманна и ветеринарна употреба и относно създаване на Европейска агенция за оценка на лекарствените продукти⁷.

9. На 29 октомври 1993 г. държавните или правителствените ръководители на държавите членки решават по общо съгласие да установят седалището ѝ в Лондон (Обединеното кралство)⁸.

10. Регламент № 2309/93 впоследствие е отменен и заменен с Регламент (ЕО) № 726/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година за установяване на процедури на Общността за разрешаване и контрол на лекарствени продукти за хуманна и ветеринарна употреба и за създаване на Европейска агенция по лекарствата⁹. С този регламент Европейската агенция за оценка на лекарствените продукти е преименувана на ЕМА. Регламентът не съдържа никаква разпоредба относно местонахождението на седалището на ЕМА.

11. На 29 март 2017 г. в съответствие с член 50, параграф 2 ДЕС Обединеното кралство уведомява Европейския съвет за намерението си да се оттегли от Съюза.

⁷ ОВ L 214, 1993 г., стр. 1.

⁸ Решение, взето с общо съгласие между представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи на ниво държавни и правителствени ръководители, относно местонахождението на седалищата на определени органи и отдели на Европейските общности и на Европол (ОВ С 323, 1993 г., стр. 1).

⁹ ОВ L 136, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 44, стр. 83.

12. На 22 юни 2017 г. в рамките на заседание на Европейския съвет (член 50) държавните или правителствените ръководители на другите 27 държави членки, по предложение на председателя на Европейския съвет и на председателя на Европейската комисия, приемат процедурата за преместване на седалището на ЕМА и на Европейския банков орган (наричани по-нататък „правилата за избор“)¹⁰.

13. Тези правила предвиждат, че решението за местонахождението на бъдещите седалища на двете агенции следва да бъде взето въз основа на справедлив и прозрачен процес на вземане на решение посредством организирането на покана за отправяне на предложения, основана на шест критерия, които са посочени в точка 3 от правилата за избор.

14. Предвидено е също така, че в случай на равен брой гласове между оставащите предложения в (последния) трети тур на гласуване решението ще бъде взето от председателството на лотариен принцип.

15. На 20 ноември 2017 г. предложението на Италианската република и това на Кралство Нидерландия получават равен брой гласове в третия тур на гласуване. Впоследствие предложението на Кралство Нидерландия е избрано след теглене на жребий.

16. Вследствие на това на същия ден в рамките на 3579-ото заседание на Съвета по общи въпроси представителите на държавите членки избират град Амстердам за ново седалище на ЕМА (наричано по-нататък „решението на представителите на държавите членки“). Това решение е публикувано в протокола от заседанието на Съвета¹¹ и за него е разпространено съобщение за печата¹². Посочва се, че „сега Комисията ще изготви законодателните предложения, отразяващи [резултата от гласуването], които ще бъдат приети по обикновената законодателна процедура съвместно с Европейския парламент. [...]“.

17. На 29 ноември 2017 г. Комисията приема предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 726/2004 по отношение на местоположението на седалището на Европейската агенция по лекарствата. В обяснителния меморандум към него се посочва, че „в рамките на заседанието на Съвета по общи въпроси (член 50) [държавите членки] избраха Амстердам, Нидерландия, за ново седалище на [ЕМА]“¹³.

18. Вследствие на това Регламент № 726/2004 е изменен с Регламент 2018/1718, за да се предвиди, че „Агенцията е със седалище в Амстердам, Нидерландия“¹⁴.

19. Впоследствие са подадени четири жалби за отмяна.

¹⁰ Документ на Съвета ХТ 21045/17 — Процедура, водеща до вземането на решение относно преместването на Европейската агенция по лекарствата и Европейския банков орган в контекста на оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза.

¹¹ Документ на Съвета ХТ 14559/17 — Резултати от заседанието на Съвета (3579-о заседание на Съвета по общи въпроси (член 50).

¹² Съобщение за печата от 20 ноември 2017 г., озаглавено „Седалището на Европейската агенция по лекарствата се премества в Амстердам (Нидерландия)“ — <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2017/11/20/european-medicines-agency-to-be-relocated-to-city-country/>.

¹³ Вж. точка 1, последно изречение от предложението за изменение на Регламент (ЕО) № 726/2004 по отношение на местоположението на седалището на Европейската агенция по лекарствата (COM/2017/0735 final).

¹⁴ Вж. член 71а от Регламент № 726/2004 в редакцията му, изменена с Регламент (ЕС) 2018/1718 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 г. (ОВ L 291, 2018 г., стр. 3).

20. Първо, в жалбата си, понастоящем разглеждана във висящо дело C-59/18, италианското правителство иска от Съда да отмени решението на представителите на държавите членки в частта, в която е установено, че новото седалище на ЕМА ще бъде Амстердам, и съответно да определи седалището да бъде град Милано (Италия).

21. Второ, по дело C-182/18 *Comune di Milano*, подкрепяна от италианското правителство и Regione Lombardia (регион Ломбардия, Италия), иска от Съда да отмени решението на представителите на държавите членки в частта, в която е установено, че Амстердам ще бъде новото седалище на ЕМА.

22. На 19 ноември 2019 г. председателят на Съда решава да съедини дела C-59/18 и C-182/18 за целите на устната фаза на производството и на съдебното решение.

23. Трето, по дело C-106/19 Италианската република иска отмяната на обжалвания регламент.

24. Четвърто, по дело C-232/19 *Comune di Milano* иска да се отмени обжалваният регламент и да се постанови, че решението на представителите на държавите членки не поражда задължителни правни последици.

25. На 19 декември 2019 г. председателят на Съда решава да съедини дела C-106/19 и C-232/19 (наричани по-нататък „настоящите дела“) за целите на устната фаза на производството и на съдебното решение.

IV. Производството пред Съда

26. За разлика от жалбите по съединени дела C-59/18 и C-182/18, отнасящи се до законосъобразността на решението на представителите на държавите членки, по настоящите дела се поставя преди всичко въпросът за законосъобразността на обжалвания регламент, който е приет след решението на представителите на държавите членки.

а) Дело C-106/19

27. Италианското правителство иска от Съда да отмени обжалвания регламент и да осъди Съвета и Парламента да заплатят съдебните разноски. Съветът и Парламентът искат от Съда да отхвърли жалбата и да осъди италианското правителство да заплати съдебните разноски. Нидерландското правителство и Комисията, встъпили в производството в подкрепа на Съвета и Парламента, искат от Съда да отхвърли жалбата. Освен това нидерландското правителство иска от Съда да осъди италианското правителство да заплати съдебните разноски.

28. В жалбата си италианското правителство изтъква две основания в подкрепа на твърдението си за незаконосъобразност на обжалвания регламент. Първото основание е нарушение на членове 10 ДЕС, 13 ДЕС и 14 ДЕС, както и на член 114 ДФЕС, член 168, параграф 4, буква в) ДФЕС, член 289 ДЕФС и член 294 ДФЕС. В рамките на второто основание се твърди, че дори да се приеме, че правомощията на Парламента не са нарушени, незаконосъобразността на обжалвания регламент произтичала от незаконосъобразността на решението на представителите на държавите членки. В този контекст италианското правителство твърди наличие на злоупотреба с власт поради липса

на разследване и изопачаване на доказателствата. За по-подробно изложение на изтъкнатите в този контекст доводи италианското правителство препраща към жалбата си по дело C-59/18 относно законосъобразността на решението на представителите на държавите членки¹⁵.

29. Що се отнася до *първото основание* на жалбата, италианското правителство поддържа, на първо място, че е налице нарушение на член 10 ДЕС, тъй като процедурата за избор на ново седалище на ЕМА не е дала възможност на европейските граждани да участват в този избор. В това отношение това довело и до нарушение на член 14, параграф 1 ДЕС, съгласно който законодателната функция се осъществява от Парламента. Във всеки случай Комисията и Съветът трябвало да направят възможно участието на Парламента. Самият факт, че те не са го направили, довел до нарушаване на институционалното равновесие и на лоялното и прозрачно сътрудничество, изразено в член 13 ДЕС. Що се отнася до членове 289 ДФЕС и 294 ДФЕС във връзка с правното основание на обжалвания регламент, тяхното нарушаване се дължало на факта, че обикновената законодателна процедура била следвана чисто формално, без Парламентът действително да може да влияе върху избора на новото седалище на ЕМА.

30. В писмената си защита Съветът твърди, че законодателният процес е протекъл по обичайния начин. Парламентът обсъдил възможностите за разполагане на седалището и в други градове, по-специално в Милано, преди да отхвърли тази възможност. След това Парламентът внесъл (и дори получил съгласие за) редица изменения в предложението за регламент. Освен това Съветът поддържа, че компетентността за избор на седалището на агенция принадлежи на държавите членки, действащи по общо съгласие. Тази компетентност е на основание член 341 ДФЕС. Определянето на новото седалище на ЕМА в обжалвания регламент било чисто декларативно, тъй като съзаконодателят не можел да се отклони от направения в това отношение избор от държавите членки. Същевременно обаче Парламентът можел да определи (съвместно) условията за преместване, което той направил с добавянето към новия член 71а от Регламент № 726/2004 на две нови алинеи относно крайния срок за преместване, продължителността на временното местонахождение, както и задължението на органите на Кралство Нидерландия да представят писмен доклад на Парламента и на Съвета.

31. В писмената си защита Парламентът споделя становището на италианското правителство, че решението на представителите на държавите членки не може да ограничава правомощията на Парламента. Той обаче счита, че разглежданото положение не е довело до незаконосъобразност на обжалвания регламент, тъй като представителите на държавите членки нямат компетентност да определят седалището на ЕМА. Тази компетентност принадлежала на законодателя на Съюза, който не можел да се въздържа от упражняване на функциите си. Следователно той не можел чисто и просто да одобри предходно предложение, направено от държавите членки, без да упражни контрол върху него. Решението на представителите на държавите членки било чисто политическо и нямало задължително действие. Според Парламента фактът, че направеният в това

¹⁵ За изчерпателност следва да се отбележи, че преди подробно да се разгледат двете изтъкнати основания, италианското правителство и в настоящото производство, което се отнася до законосъобразността на обжалвания регламент, излага своето становище относно причините, поради които решението относно седалището на агенциите е от изключителната компетентност на Европейския съюз, а не на държавите членки. Тези доводи обаче са подробно разгледани в паралелното ми заключение по дело ЕМА 1/ЕОТ (бележка под линия 4), в което италианското правителство взе участие и бе напълно изслушано. Поради това за целите на настоящото заключение ограничавам възпроизвеждането на становището на италианското правителство само до двете основания, изтъкнати конкретно във връзка с обжалвания регламент.

решение избор е възприет в предложението на Комисията, е израз на правото на преценка на Комисията. При одобряването на този избор Парламентът също упражнил правото си на преценка като съзаконодател.

32. В репликата си италианското правителство подчертава различията в съответните становища на Съвета и на Парламента по основния въпрос относно компетентността за избор на седалището на агенция. Изглеждаше, че тези институции не са знаели или при всички положения са имали различни виждания относно упражняваните правомощия. Поради това объркване италианското правителство се въздържало да изрази становище в жалбата си относно естеството на тази компетентност, но все пак изключва възможността тя да спада към изключителната компетентност на държавите членки. Описанието от страна на Парламента на неговото участие било формално и неприемливо. То не показвало, че Парламентът е имал решаваща роля при избора на новото седалище на ЕМА.

33. В дубликата си, съсредоточена върху първото основание на жалбата, Съветът подчертава, че неговото становище — както и това на Парламента — по въпроса за компетентността при всички положения е без значение, тъй като и двете институции са съгласни, че правомощията на Парламента са зачетени. Съветът също така отбелязва, че упражняването на функциите от дадена институция намира израз в приеманите от нея актове. Политическите декларации не били определящи за преценката дали правомощията са упражнени правилно. Контролът за законосъобразност на даден акт не можел да се разпростира и до политическите причини за приемането на въпросния акт. Освен това Съветът повтаря, че компетентността за избор на седалището на агенциите спада към изключителната компетентност на държавите членки. Съветът подчертава, че компетентността за определяне на седалището на дадена агенция не е същата като компетентността да се уреди определена област. Тя се различавала по своя политически и символичен характер и била уредена в член 341 ДФЕС.

34. В дубликата си Парламентът подчертава, че в хода на законодателната процедура, довела до приемането на обжалвания регламент, той се е старал с всички налични средства да защити институционалното си положение, като същевременно е имал за основна цел да гарантира непрекъснатост на дейността на ЕМА при преместването на нейното седалище. По инициатива на Парламента в обжалвания регламент били добавени механизъм за надзор и времеви график. Възприемането на твърда позиция от него страна в рамките на този законодателен процес не било съвместимо с целта за закрила на общественото здраве. Следователно начинът, по който Парламентът е упражнил правомощията си в хода на законодателната процедура, се основавал на информиран избор и не представлявал отказ от неговата роля.

35. Във връзка с първото основание на жалбата нидерландското правителство поддържа доводите, изложени от Съвета и от Парламента.

36. Според Комисията приемането на решението на представителите на държавите членки не може да накърни правомощията на Комисията или на съзаконодателите. Нито Комисията, нито Парламентът били обвързани от политическия избор на държавите членки, когато става въпрос за седалището на дадена агенция. Компетентността за избор на седалището на дадена агенция е в обхвата на изключителната компетентност на Съюза. По време на обсъжданията, довели до приемането на обжалвания регламент, възможността за установяване на новото седалище на ЕМА в Милано била обсъдена и отхвърлена.

37. Що се отнася до *второто основание* на жалбата, италианското правителство изтъква при условията на евентуалност, че дори да се приеме, че ролята на Парламента не е пренебрегната, незаконосъобразността на обжалвания регламент произтича от незаконосъобразността на решението на представителите на държавите членки. Това решение било опорочено от злоупотреба с власт поради липса на разследване и изопачаване на фактите. Италианското правителство обобщава доводите си от своята жалба по паралелното дело C-59/18. След това то излага допълнителни доводи в подкрепа на становището си, че предложението на Кралство Нидерландия не съответства на действителността и при всички положения не отговаря на критериите, посочени в процедурата за избор.

38. В писмената си защита Съветът подчертава, че законодателят не може да се отклонява от избора, направен от представителите на държавите членки. Въпреки това той все пак следвало да провери дали разглежданият акт е приет при спазване на приложимата правна уредба. В това отношение обжалваният регламент можел да подлежи на съдебен контрол. Законодателят обаче не може да проверява основателността на направения избор, включително критериите или процедурата за преценка на основателността, нито дори да прецени фактическото положение.

39. Освен това Съветът счита, че основанието, което се отнася до злоупотребата с власт, е недопустимо и във всеки случай следва да се отхвърли по същество, тъй като не е доказано, че решението на представителите на държавите членки е взето с оглед на постигането на цели, различни от действително преследваните с процедурата за избор. Първо, Комисията не била длъжна да проверява съдържащата се в съответните предложения информация. Второ, твърдяната разлика между предложението и положението след избора не била от значение за извода, че предложението на Кралство Нидерландия е изопачено в хода на процедурата за избор. Трето, във всеки случай не било доказано, че твърдяното изопачаване на предложението на Кралство Нидерландия е довело до грешка в преценката от такова естество и такава тежест, че да обоснове обявяването за невалидна на процедурата за избор.

40. В писмената си защита Парламентът счита, че доколкото италианското правителство препраща към доводите си, изложени по друго дело, по което Парламентът не е страна, това основание не отговаря на условията по член 21 от Статута на Съда и на член 120, буква в) от Процедурния правилник на Съда. По същество не съществувала никаква процесуална или друга правна връзка между решението на представителите на държавите членки и обжалвания регламент. Ето защо, дори да се приеме, че решението на представителите на държавите членки е опорочено, това обстоятелство нямало да засегне валидността на обжалвания регламент.

41. В репликата си италианското правителство заявява, че то не се е ограничило само да препрати към доводите си по дело C-59/18. То повтаря, че направеният от Парламента избор не е свободен и следователно, тъй като този избор е обвързан с по-рано постановеното от държавите членки решение, е налице нарушение на правомощията на Парламента.

42. В дубликата си Парламентът отново излага становището си относно липсата на правна връзка между решението на представителите на държавите членки и обжалвания регламент. Извън допустимостта на второто основание, която Парламентът продължава да

оспорва, италианското правителство не изложило други доводи срещу обжалвания регламент освен изтъкнатите в рамките на първото основание. Следователно доводите, изтъкнати в рамките на второто основание, били неотносими.

43. Комисията заявява, че второто основание се опира на схващането, че съзаконодателят не е направил нищо друго освен да „удостовери“ политическия избор. Това обаче просто не било вярно. Въпреки сложния процес по приемането му и участието на Комисията в процеса политическото решение не било задължително. Поради това то не можело да предопредели резултата от обикновената законодателна процедура.

44. Нидерландското правителство заявява, че второто основание се опира на схващането, че то не е изпълнило задълженията си в своето предложение от 28 юли 2017 г. Нидерландското правителство подчертава, че всички изтъкнати от италианското правителство факти на практика били настъпили след решението на представителите на държавите членки, чиято законосъобразност трябвало да се преценява с оглед на фактите, настъпили към момента на приемането му. Във всеки случай италианското правителство не доказало наличието на грешка в преценката, естеството и тежестта на която да водят до незаконосъобразност на решението на представителите на държавите членки. На последно място, нидерландското правителство поддържа, че изтъкнатите от италианското правителство доводи не показват по какъв начин Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си.

45. В репликата си по становищата на нидерландското правителство и на Комисията италианското правителство обръща внимание на Съда на подадената от Парламента жалба по дело C-743/19, с която Парламентът оспорва Решение (ЕС) 2019/1199 взето с общото съгласие на представителите на правителствата на държавите членки относно местонахождението на седалището на ЕОТ в Братислава¹⁶. Според италианското правителство в тази жалба Парламентът твърди, че въпросното решение не е прието от държавите членки, а от Съвета, и че приемането му е намеса в правомощията на законодателя на Съюза. Тези доводи показвали, че в настоящото дело Парламентът защитава тезата си, без да е убеден в нея. Във всеки случай тезата на Парламента била несъвместима с твърдението относно изключителната компетентност на Съюза в това отношение.

46. В отговора си на изявлението при встъпване на нидерландското правителство Парламентът счита, че не може да вземе становище по предложението на Кралство Нидерландия. В отговора си на изявлението при встъпване на Комисията Парламентът се съгласява, че Договорите не запазват за държавите членки компетентността за избор на седалището на агенциите. Политическото значение на решението за местонахождението на седалището на дадена агенция не могло да доведе до извода, че компетентността е на държавите членки. Парламентът също така се съгласява, че сложността и структурата на сътрудничеството между държавите членки, както и участието на институциите в процедурата по избор, не придават задължителен характер на резултата от това сътрудничество.

¹⁶ Решение, взето с общото съгласие на представителите на правителствата на държавите членки от 13 юни 2019 година относно местонахождението на седалището на Европейския орган по труда (ОВ L 189, 2019 г., стр. 68). Решението относно седалището на ЕОТ е изпълнено с Регламент (ЕС) 2019/1149 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година за създаване на Европейски орган по труда, за изменение на регламенти (ЕО) № 883/2004, (ЕС) № 492/2011 и (ЕС) 2016/589 и за отмяна на Решение (ЕС) 2016/344 (ОВ L 186, 2019 г., стр. 21).

47. В отговора си на изявлението при встъпване на Комисията Съветът се съгласява, че Парламентът е упражнил в пълна степен своите правомощия и е оказал съществено влияние върху съдържанието на обжалвания регламент. Съветът обаче не е съгласен с твърдението, че решението на представителите на държавите членки съдържа само политически избор, който няма задължителни правни последици.

48. На 11 февруари 2019 г. италианското правителство иска C-106/19 да се разгледа по реда на бързото производство съгласно член 133 от Процедурния правилник. С решение от 15 февруари 2019 г. председателят на Съда отхвърля това искане.

б) Дело C-232/19

49. Comune di Milano иска от Съда да отмени обжалвания регламент, да установи, че решението на представителите на държавите членки не поражда правни последици, и да осъди Съвета и Парламента да заплатят съдебните разноски по настоящото производство¹⁷.

50. С отделно подаден документ Парламентът повдига възражение за недопустимост, на което Comune di Milano представя отговор и което е включено в делото по същество.

51. В своите съответни реплики Съветът и Парламентът искат от Съда да отхвърли жалбата като недопустима или във всеки случай като неоснователна и да осъди Comune di Milano да заплати съдебните разноски по настоящото производство.

52. Комисията, встъпила в подкрепа на Съвета и Парламента, моли Съда да отхвърли жалбата като недопустима, и при условията на евентуалност, като неоснователна. Нидерландското правителство, встъпило в подкрепа на Съвета и Парламента, моли Съда да отхвърли жалбата и да осъди Comune di Milano да заплати съдебните разноски по настоящото производство.

53. В жалбата си Comune di Milano изтъква четири основания. Едно от тях е насочено срещу обжалвания регламент. Останалите три са насочени срещу решението на представителите на държавите членки.

54. Що се отнася до *първото основание*, насочено срещу обжалвания регламент, Comune di Milano твърди, първо, че са нарушени принципите на представителната демокрация (член 10 ДЕС) и на институционалния баланс и на лоялно сътрудничество (член 13 ДЕС). Тя твърди и наличието на съществено процесуално нарушение и нарушение на член 14 ДЕС. Парламентът бил лишен от своите правомощия и от възможността да участва в процеса на избор на новото седалище на ЕМА. Новото седалище било избрано само от Съвета и извън обикновената законодателна процедура. В рамките на обикновената законодателна процедура Парламентът не разполагал с никаква възможност за намеса, за да прецени или дори да постави под въпрос това решение. Според Comune di Milano, ако Парламентът беше блокирал определянето на Амстердам като ново седалище на ЕМА,

¹⁷ Първоначално жалбата е подадена пред Общия съд (дело T-75/19). На 13 март 2019 г. Общият съд решава в съответствие с член 54, трета алинея от Статута на Съда и член 128 от Процедурния правилник на Общия съд да се десезира в полза на Съда, за да може Съдът да се произнесе по тази жалба с оглед на обстоятелството, че по дело T-75/19 е повдигнат въпрос за валидността на същия акт като по дело C-106/19 (определение от 13 март 2019 г., Comune di Milano/Парламент и Съвет (T-75/19, непубликувано, EU:T:2019:163).

това щеше да доведе до политическа криза, която щеше да навреди на агенция от съществено значение за защитата на здравето на европейските граждани, и можеше да остави длъжностните лица на ЕМА и техните семейства на територията на трета страна.

55. Що се отнася до *второто, третото и четвъртото основание*, насочени срещу решението на представителите на държавите членки, Comune di Milano твърди, че е налице злоупотреба с власт, нарушение на принципите на прозрачност, на добра администрация и на справедливост (второ основание), нарушение на принципа на добра администрация, на прозрачност и лоялно сътрудничество (трето основание) и нарушение на решението на Съвета от 1 декември 2009 г.¹⁸ и на „Процедурния правилник на Съвета от 31 октомври 2017 г.“¹⁹ (четвърто основание).

56. По-конкретно в контекста на *второто основание* Comune di Milano оспорва използването на процес на вземане на решения чрез жребий, тъй като подобен процес не позволява да се вземат предвид установените технически критерии и да се избере най-доброто предложение. Тя също така твърди, че Комисията в действителност не е провела разследване, както се е предвиждало в правилата за избор. Недостатъчната оценка, извършена от Комисията, довела до явно нарушение на принципа на добра администрация. Тя повлияла на гласуването на държавите членки, при което предложението на Кралство Нидерландия било изопачено. Освен това последващите изменения на това предложение, договорени между Кралство Нидерландия и ЕМА, нарушили принципите на прозрачност и добра администрация.

57. Що се отнася до *третото основание*, Comune di Milano отново твърди, че процесът на вземане на решения чрез жребий е незаконосъобразен. Освен това тя критикува липсата на протокол, документиращ процеса на гласуване, и подчертава факта, че основните елементи от процедурата не са били публично оповестени. Тези основни елементи не били разбрани от Комисията и от държавите членки (както било видно от липсата на разследване) и не им били съобщени (що се отнася до последващите изменения). На последно място, нямало възможност за осъществяване на контрол от подалите предложение участници.

58. Що се отнася до *четвъртото основание*, Comune di Milano заявява, че характеристиките на гласуването, както и приемането на решението на представителите на държавите членки, са нарушили редица процесуални правила на Съвета (които според тази страна са приложими към това решение). В този контекст Comune di Milano твърди, че липсата на протокол представлява нарушение на член 13 от Решението на Съвета от 1 декември 2009 г.²⁰ Освен това тя изтъква, че не са спазени изискванията за форма, определени в „Процедурния правилник на Съвета от 31 октомври 2017 г.“²¹, т.е. липсват мотиви, не е имало възможност представителите на държавите членки да останат в залата по време на преброяването на гласовете, както и не е имало почивка между третия тур на гласуване и тегленето на жребия, което щяло да даде възможност за допълнителна оценка на предложенията.

¹⁸ Решение 2009/937/ЕС на Съвета от 1 декември 2009 година за приемане на Процедурен правилник на Съвета (ОВ L 325, 2009 г., стр. 35).

¹⁹ Кавичките са мои. От приложение 5 към жалбата на Comune di Milano следва, че тази страна има предвид бележката на Съвета от 31 октомври 2017 г., документ на Съвета ХТ 21092/17 — Процедура, водеща до вземането на решение относно преместването на Европейската агенция по лекарствата и Европейския банков орган в контекста на оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза, което допълва правилата за избор по практическите въпроси, свързани с гласуването (документ на Съвета ХТ 21045/17, цитиран по-горе в бележка под линия 10).

²⁰ Решение на Съвета от 1 декември 2009 година за приемане на Процедурен правилник на Съвета (ОВ L 325, 2009 г., стр. 35).

²¹ Вж. по-горе бележка под линия 19 от настоящото заключение.

59. В писмената си защита Съветът поддържа, че жалбата е явно недопустима поради липсата на процесуална легитимация на *Comune di Milano* съгласно член 263 ДФЕС. По същество Съветът подчертава във връзка с първото основание, че не е доказано, че не са били спазени правомощията на Парламента. Парламентът участвал в законодателния процес и обсъдил други възможности освен град Амстердам, преди да ги отхвърли. Той също така внесъл и получил съгласие за редица изменения в предложението за регламент. Освен това компетентността за избор на седалището на дадена агенция била на държавите членки. Определянето на новото седалище на ЕМА в обжалвания регламент било само декларативно.

60. Що се отнася до второто, третото и четвъртото основание, в рамките на които се оспорва процедурата, довела до приемането на решението на държавите членки, Съветът твърди, че нищо не позволява да се установи, че процесът чрез теглене на жребий е бил използван за постигане на цел, различна от избирането на новото седалище на ЕМА. Погрешно било да се твърди, че изборът бил извършен без каквото и да било качествено сравнение. Освен това Комисията не била длъжна да проверява фактическите обстоятелства. Твърдените разлики в предложението на Кралство Нидерландия и фактите, възникнали след процедурата за избор, не водели до извода, че предложението на Кралство Нидерландия е било изопачено. Всъщност твърдяното изопачаване не било с такава тежест и от такова естество, че да доведе до невалидност на процедурата за избор. Освен това бележката на Съвета от 31 октомври 2017 г. не предвиждала почивка между третия тур на гласуване и тегленето на жребия.

61. В писмената си защита Парламентът обяснява, че решението на представителите на държавите членки не може да се разглежда като ограничаващо правомощията му, а по-скоро като указание за политическия характер на това решение. То не можело да се разглежда и като подготвителна фаза на последващата обикновена законодателна процедура. Договорите не предоставяли на държавите членки компетентността да определят седалището на агенциите. Институциите не можели да се въздържат от упражняване на функциите си в полза на държавите членки. При одобряването на избора на град Амстердам Парламентът упражнил правото си на преценка. В нито един момент Парламентът не бил обвързан от избора на държавите членки. Освен това нямало никаква правна връзка между решението на представителите на държавите членки и обжалвания регламент.

62. В своята реплика *Comune di Milano* отхвърля доводите, насочени срещу допустимостта на жалбата *à ratione personae*, и по същество твърди, че съществува връзка между решението на държавите членки и обжалвания регламент и че Парламентът не можел на практика да повлияе върху избора на новото седалище на ЕМА.

63. Парламентът и Съветът представят дублики. Парламентът отбелязва, че решението на държавите членки породило неясноти по време на законодателните обсъждания, довели до приемането на обжалвания регламент, което обяснява и различните възгледи на Парламента и на Съвета за неговата правна стойност. В този контекст Парламентът приел своята декларация, приложена към законодателната резолюция от 25 октомври 2018 г., за да изясни кой всъщност е компетентен да определи седалището на агенция. Съветът отбелязва, че спорът по този въпрос е довел до висящото дело C-743/19, Парламент/Съвет (Седалище на ЕОТ), и добавя във връзка с четвъртото основание на жалбата, че неговият процедурен правилник не се прилага към решение на представителите на държавите членки.

64. В изявлението си при встъпване Комисията твърди, че решението на представителите на държавите членки е чисто политическо. То нямало задължителна сила и следователно не можело да предопределя законодателния процес. Именно чрез законодателния процес политическите насоки намирали израз в правни последици. Декларацията на Парламента от 25 октомври 2018 г. не била решаваща. Определящият израз на политическата воля на Парламента бил проявеният в гласуването в подкрепа на обжалвания регламент. Основанията, изтъкнати срещу решението на представителите на държавите, почивали върху разбирането, че последните са предопределили решението за новото седалище на ЕМА в обжалвания регламент. Комисията отхвърля това твърдение.

65. В отговор на второто, третото и четвъртото основание нидерландското правителство оспорва твърдението на Comune di Milano, че процедурата за избор е опорочена.

66. В своята реплика към Комисията Съветът оспорва твърдението, че решението на представителите на държавите членки е чисто политическо. Новото седалище на ЕМА било определено с това решение, а не с обжалвания регламент.

67. Парламентът и Comune di Milano представят реплики и по изявленията при встъпване.

в) По-нататъшен ход на производството пред Съда

68. С решение на председателя на Съда от 19 декември 2019 г. настоящите дела са съединени за целите на устната фаза на производството и на съдебното решение.

69. Писмени становища по настоящите съединени дела представят италианското правителство, Comune di Milano, Парламентът, Съветът, нидерландското правителство и Комисията.

70. Италианското правителство, Comune di Milano, Regione Lombardia, Парламентът, Съветът, чешкото правителство, Ирландия, испанското, френското, люксембургското, нидерландското и словашкото правителство, както и Комисията представят устни становища в съдебното заседание, проведено на 8 юни 2021 г. Това съдебно заседание е организирано съвместно по съединени дела С-59/18 и С-182/18, настоящите съединени дела С-106/19 и С-232/19, както и по дело С-743/19, Парламент/Съвет (Седалище на ЕОТ).

V. Анализ

71. Настоящото заключение има следната структура: първо ще разгледам допустимостта на жалбата, подадена по дело С-232/19 от Comune di Milano. След като стигна до заключението, че според мен Comune di Milano има процесуална легитимация да оспорва обжалвания регламент (А), ще разгледам настоящите съединени дела по същество, поне доколкото по тях всъщност се оспорва обжалваният регламент. Според мен нито един от доводите, изтъкнати в това отношение от италианското правителство и от Comune di Milano, не може да бъде приет (Б).

A. По допустимостта на жалбата по дело C-232/19

72. Парламентът, Съветът и Комисията поддържат, че подадената от Comune di Milano жалба е недопустима. Според тях тази община не е нито пряко, нито лично засегната. Тя няма и правен интерес да води дело.

73. Comune di Milano е юридическо лице съгласно италианското право. Териториална единица на държава членка, която съгласно националното право има правосубектност, по принцип има право да подаде жалба за отмяна на основание член 263, четвърта алинея ДФЕС²². Съгласно тази разпоредба съществуват три хипотези, при които физическите и юридическите лица могат да подават жалби за отмяна: първо, ако обжалваният акт е адресиран до тях, второ, ако този акт ги засяга пряко и лично, трето, ако обжалваният акт е подзаконов акт, който не включва мерки за изпълнение и ги засяга пряко.

74. В случая обжалваният регламент не е адресиран до Comune di Milano. Освен това този регламент не е подзаконов акт. Следователно процесуалната легитимация на Comune di Milano трябва да се преценява с оглед на изискванията на втората хипотеза на член 263, четвърта алинея ДФЕС: актът трябва да я засяга пряко (1) и лично (2). Освен това като общо изискване Comune di Milano трябва да докаже, че има правен интерес да води дело (3).

75. Според мен в настоящия случай Comune di Milano отговаря на всички тези условия.

1. Пряко засягане

76. Съгласно установената съдебна практика условието за „пряко засягане“ изисква кумулативно наличие на два критерия, а именно оспорената мярка *пряко* да поражда последици за *правното положение на частноправния субект* и да не оставя *никакво право на преценка* на своите адресати, на които е възложено изпълнението ѝ, тъй като това изпълнение е напълно автоматично и произтича единствено от правната уредба на Съюза, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер²³. Ще започна с последния критерий (а), преди да се спра на въпроса дали са породени последици за правното положение на Comune di Milano (б).

а) Липса на право на преценка или на мерки за изпълнение

77. Comune di Milano твърди, че обжалваният регламент, с който *erga omnes* се установява седалището на ЕМА в Амстердам, е задължителен и пряко приложим по силата на член 288 ДФЕС. Неговото прилагане не било обусловено от приемането на последващи мерки за изпълнение.

78. Несъмнено, както изтъкват Парламентът и Съветът, фактът, че обжалваният акт е регламент, който се прилага общо и пряко, сам по себе си не е достатъчен, за да бъдат изпълнени изискванията относно процесуалната легитимация²⁴. Всъщност изискването за

²² Определение от 9 юли 2013 г., Regione Puglia/Комисия (C-586/11 P, непубликувано, EU:C:2013:459, т. 30 и цитираната съдебна практика).

²³ Решение от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci (C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 42 и цитираната съдебна практика).

²⁴ Определение от 12 октомври 2011 г., GS/Парламент и Съвет (T-149/11, непубликувано, EU:T:2011:590, т. 24 и цитираната съдебна практика).

„пряко засягане“ не се припокрива с „пряката приложимост“ на даден регламент²⁵. Трябва да се направи различна преценка, за да се установи, че посоченият регламент пряко поражда последици за правното положение на Comune di Milano.

79. Безспорно е обаче, че обжалваният регламент не оставя никакво право на преценка относно избора на Амстердам като ново седалище на ЕМА. Определянето на седалището на ЕМА е автоматично и произтича единствено от самия регламент, без да са необходими други правила с опосредяващ характер. Следователно в случая очевидно е изпълнен критерият за „липсата на право на преценка или на мерки за изпълнение“.

б) Правни последици от обжалвания регламент

80. Comune di Milano твърди, че правното ѝ положение е пряко засегнато, тъй като чрез предложението на Италианската република, която представя Милано като свой град кандидат, тя е участвала в процедурата, довела до определянето на седалището на ЕМА, и е получила най-високия брой гласове. С обжалвания регламент официално се отхвърляло предложението на участника и се потвърждавало, че седалището на ЕМА няма да се намира на негова територия.

81. Съветът и Парламентът, подкрепяни от Комисията, изтъкват, че Comune di Milano не е пряко засегната от обжалвания регламент.

82. Според Парламента решението относно седалището на ЕМА е на законодателя. В това отношение решението на представителите на държавите членки от 20 ноември 2017 г. нямало задължително правно действие. Тъй като липсва задължителна правна връзка между това решение на представителите на държавите членки и предложението на Комисията, довело до приемането на обжалвания регламент, фактът, че е бил приет изборът на град Амстердам, направен от държавите членки, действащи по общо съгласие, сам по себе си не могъл да доведе до *пряко засягане* на Comune di Milano. Обжалваният регламент само установявал, че седалището на ЕМА ще бъде в Амстердам. На законодателя никога не е представяно предложение за определяне на Милано като седалището на ЕМА.

83. Според Съвета Comune di Milano не е доказала, че е претърпяла неблагоприятни последици от приемането на обжалвания регламент, тъй като този регламент има чисто декларативен характер. Всъщност решението относно седалището на ЕМА било на държавите членки и в това отношение решението на представителите на държавите членки било задължително. Доводите относно участието на Милано в процеса на избор се отнасяли до възможности за избор в рамките на държавата членка. Следователно тези доводи не позволявали да се направи извод, че Comune di Milano е пряко засегната. Фактът, че град Милано като географско място е избран от Италианската република в рамките на нейното предложение, не означавал, че Comune di Milano като териториално единица е пряко засегнато лице.

84. Въпреки диаметрално противоположните становища на Парламента и на Съвета относно правното естество на решението на представителите на държавите членки и двете институции, изглежда, са съгласни, че определянето на Амстердам в обжалвания регламент

²⁵ По същия начин, както „директният ефект“ не означава „пряко засягане“, що се отнася до процесуалната легитимация за обжалване на директивите — вж. заключението ми по дело Nordstream 2 AG/Парламент и Съвет (C-348/20 P, т. 35—46).

не засяга пряко Comune di Milano. На пръв поглед изтъкнатите доводи позволяват лесно да се отхвърли наличието на „пряко засягане“ на жалбоподателя. От една страна, ако решението на представителите на държавите членки не е задължително за законодателя, изборният процес, довел до неговото приемане, няма никакви последици за правното положение на жалбоподателя. Фактът, че Италианската република представя град Милано като своя кандидат, не води до правен интерес на Comune di Milano, тъй като пред законодателя на Съюза просто никога не е имало такова предложение. От друга страна, ако решението на представителите на държавите членки е задължително, тогава обжалваният регламент има чисто декларативен характер. В рамките на този ред на доводи, изглежда, се твърди, че при това положение обжалваният регламент може да се счита за потвърждаващ акт, което също води до недопустимост на жалбата²⁶.

85. Съчетанието на тези две алтернативни групи доводи води до забележителен софизъм: изборът на Амстердам за седалище на ЕМА не може да бъде обжалван, тъй като i) е приет с незадължителен акт, ii) който впоследствие е бил включен в задължителен акт, който от своя страна е само потвърдителен. Ето защо решението се явява истинско чудо: то просто се е материализирало във времето и пространството, без никой да го е приел и без някой да е отговорен за него. Излишно е да се споменава, че такова (божествено) творение поставя евентуалния жалбоподател в положение на безизходица, което е доста трудно за възприемане, особено с оглед на факта, че става въпрос за регламент, който очевидно е акт на институциите на Съюза.

86. Поради съображенията, изложени подробно в паралелното ми заключение по дело ЕМА 1/ЕОТ²⁷, съм съгласен, че решението на представителите на държавите членки е акт, който не поражда никакви правни последици в правния ред на Съюза. Следователно то не подлежи на контрол по реда на член 263 ДФЕС.

87. Обжалваният регламент обаче е акт на институциите на Съюза. Следователно той по принцип подлежи на пълен контрол от настоящия Съд. Не може да бъде другояче: с (голямата) власт идва и (голяма) отговорност. Правомощието за вземане на дадено решение върви ръка за ръка с поемането на отговорност за това решение.

88. Ето защо дали са породени последици за правното положение на Comune di Milano трябва да се преценява *само с оглед на обжалвания регламент*. Налице ли е пряка връзка между обжалвания регламент и правното положение на жалбоподателя?

89. Според мен действително има такава връзка. Милано, представляван от Comune di Milano като териториална единица с юридическа правосубектност, е пряк конкурент в избора на седалището на ЕМА.

90. В други области на правото Съдът посочва, че *конкурентите* могат да бъдат пряко засегнати от актове на правото на Съюза, които определят резултата от конкуренцията. Значими области, за които важи казаното, са например антидъмпинговите мерки, държавните помощи или дори делата за обжалване на решения, с които концентрациите се обявяват за съвместими с вътрешния пазар²⁸. Съществуването на положение на

²⁶ Вж. например решения от 25 октомври 1977 г., Metro SB-Großmärkte/Комисия (26/76, EU:C:1977:167, т. 4), или от 15 декември 1988 г., Irish Cement/Комисия (166/86 и 220/86, EU:C:1988:549, т. 16).

²⁷ Вж. представеното от мен заключение по дело ЕМА 1/ЕОТ, точки 164—176.

²⁸ За систематизиране на съдебната практика относно процесуалната легитимация на конкурентите в тези области вж. решение от 3 май 2018 г., Distillerie Bonollo и др./Съвет (T-431/12, EU:T:2018:251, т. 54—59).

конкуренция е не само *фактическо* обстоятелство²⁹, а често е определящо за *правното* положение в различни области на правото на Съюза. Съдът признава това в областта на *държавните помощи*, където отбелязва, че ако жалбоподателят докаже, че дадено решение на Комисията може да го постави в по-неблагоприятно конкурентно положение, това означава, че то поражда последици за правното му положение³⁰.

91. Най-близката възможна аналогия с настоящите дела обаче се установява в областта на *обществените поръчки*. Решенията за възлагане на обществени поръчки на други оференти пряко засягат неспечелилите оференти³¹. В тази област на правото обаче „прякото засягане“ на неспечелилите оференти обикновено не се поставя под въпрос, тъй като решението за възлагане на поръчка на даден оферент е придружено от решение за отхвърляне на неспечелилите оференти³². При все това фактът, че „прякото засягане“ на конкурентите в тази област донякъде не се поставя под въпрос, не намалява значението на обстоятелството, че положението на конкуренция, в което се намират различните оференти, само по себе си е достатъчно, за да доведе до пряко засягане. Напротив, признаването на процесуалните права на неспечелилите оференти чрез вторичното право е изрично потвърждение на факта, че те са пряко засегнати от резултатите от тръжната процедура.

92. Разбира се, наличието на набор от специфични режими във вторичното право едва ли може да бъде решаващо за една доста уникална хипотеза като разглежданата в настоящото дело. Въпреки това все пак бих предположил, че извън особеностите на тези специфични режими има една и съща тема: за конкурентите могат да възникнат правни последици при обстоятелства, при които те се конкурират за даден актив или ресурс, пряко предоставен от правото на Съюза. Решението за предоставяне на актив на дадено лице засяга пряко онези други конкуренти, които не могат да получат същия актив. Тяхното правно положение се променя от това на евентуално печеливш кандидат в това на неспечелил кандидат. Вероятно най-нагледният пример за тази доста проста логика се съдържа в решение *Les Verts*, в което се приема — след сравнително малко разисквания, че предоставянето на помощи от Бюрото на Парламента на конкурентни политически групи пряко засяга сдружението жалбоподател³³.

93. При все това тази логика без съмнение има предели. Човек не може да се оплаква, че не е спечелил от лотарията, без преди това да си е купил лотариен билет. С други думи, *Comune di Milano* не би могла да се счита за пряко засегната, ако тя преди това не се е представила като *конкурент*.

²⁹ В някои случаи положението на конкурент на пазара се разглежда като фактическо обстоятелство. Вж. например заключението на генералния адвокат Kokott по дело *Inuit Tapiriit atamimi и др./Парламент и Съвет* (C-583/11 P, EU:C:2013:21, т. 71), както и решение от 3 май 2018 г., *Distillerie Bonollo и др./Съвет* (T-431/12, EU:T:2018:251, т. 52).

³⁰ Решение от 6 ноември 2018 г., *Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci* (C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 47).

³¹ Вж. като неотдавнашен пример решение от 10 февруари 2021 г., *Sophia Group/Парламент* (T-578/19, непубликувано, EU:T:2021:77). Вж. и решение от 20 март 2013 г., *Nexans France/Joint Undertaking Fusion for Energy* (T-415/10, EU:T:2013:141, т. 55 и цитираната съдебна практика).

³² Вж. напр. член 170, буква б) от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (ОВ L 193, 2018 г., стр. 1).

³³ Решение от 23 април 1986 г., *Les Verts/Парламент* (294/83, EU:C:1986:166, т. 29—31).

94. Случаят обаче очевидно не е такъв. Не се оспорва, че от *фактическа гледна точка* Милано е бил един от градовете кандидати за седалище на ЕМА. Този факт е решаващ преди всичко, за да се установи дали жалбоподателят е лично засегнат. Той обаче е от значение и за определяне на правното положение на жалбоподателя като конкурент, за да се установи дали той е пряко засегнат. Достатъчно е да се отбележи на този етап, че град Милано не само безспорно е бил един от градовете кандидати по време на процедурата, довела до решението на представителите на държавите членки, но и че неговата кандидатура е била изрично разгледана по време на законодателната процедура, като е била предмет на няколко предложения за изменение в рамките на процедурата пред Парламента. Следователно положението на Милано като конкурент не може да бъде поставено под съмнение

95. Засегната ли е тогава *Comune di Milano*? Ако правилно съм разбрал изтъкнатия от Съвета довод, обстоятелството, че даден град като географско място следва да бъде избран за седалище на агенция на Съюза, не означава, че се засяга териториалната единица, която притежава юридическа правосубектност, в този случай *Comune di Milano*.

96. Този довод просто не може да бъде правилен. Ако този довод се доведе до логическия си завършек, това би означавало, че дори градът, избран за седалище на агенция на Съюза, не би бил пряко засегнат от акта на Съюза, с който той се определя за седалище. По същата логика не би бил засегнат и градът, от който се премества агенцията³⁴.

97. Трудно ми е да приема подобен извод. Наистина е трудно да се пренебрегнат особено значимите фактически, а също и правни последици, които определянето на седалище на агенция има за местния орган, не само по отношение на ползите и предизвикателствата, но и по отношение на правата и задълженията. Независимо от факта че конкретните права и задължения на местните органи могат да бъдат формулирани по-подробно в Споразумението за седалище, което се сключва със съответната държава членка, решението за установяване на седалището в *даден град*, а не в *друг*, несъмнено засяга пряко органа на местно самоуправление. Независимо от практическите последици, свързани с евентуални икономически и социални ползи, *самият акт на определяне на даден град за седалище* на агенция на Съюза неизменно и непосредствено оказва въздействие върху правното му положение като *конкурент* за това седалище³⁵.

98. Ролята на европейските градове, които са (или желаят да бъдат) седалище на агенции на Съюза, не може да бъде сведена само до физическото им местоположение в дадена държава членка. Противно на становището на Съвета определянето на даден град за седалище на агенция не може да се разглежда само като вътрешен за държавата членка въпрос. Може

³⁴ В случая град Лондон би бил поставен в положение, аналогично на самия Амстердам, доколкото гражданството е ирелевантно за целите на процесуалната легитимация по член 263, четвърта алинея ДФЕС дори когато става въпрос за процесуалната легитимация на трети държави (решение от 22 юни 2021 г., Венецуела/Съвет, C-872/19 P, EU:C:2021:507). Мотивите, изложени в точки 40—53 от това решение, са напълно приложими към териториалните единици на трети държави.

³⁵ От само себе си се разбира, че поради това съдебната практика в областта на фондовете на Съюза не е приложима по аналогия в това отношение. Вж. например решение от 22 март 2007 г., Regione Siciliana/Комисия (C-15/06 P, EU:C:2007:183).

би си струва да се отбележи, че за разлика от някои други случаи в миналото, обжалваният регламент установява седалището на агенция, *като изрично посочва конкретен град* като териториална единица, а *не държава членка*³⁶.

99. Ето защо считам, че доводът на Съвета не може да бъде подкрепен. Безспорно първоначалният избор на конкретния град в рамките на дадена държава членка, който може да участва в съревнованието, е въпрос, който е вътрешен за държавата членка. Изборът на града, в който ще бъде седалището на агенцията, и едновременно с това отхвърлянето на всички останали участници обаче вече не е „само вътрешен за държавата членка въпрос“. Актът на Съюза очевидно е решение на равнището на отделния град, а не само на равнището на държавата членка, като по този начин го засяга³⁷.

100. Означава ли това по аналогия и че физическо лице като например член на Комисията не е пряко засегнато от правния акт (на Съюза) относно назначаването му (или неговото освобождаване от длъжност) като член на Комисията, тъй като в крайна сметка неговото име първо е предложено от държава членка³⁸? Фактът, че първоначалната „номинация“ се прави от държава членка не може да означава, че образувание, което притежава отделна и самостоятелна правосубектност, винаги ще бъде само „обект“ и не може да се счита за „субект“, дори когато е явно пряко засегнато от актовете, които изрично го споменават и пораждат последици за правното му положение.

101. В заключение според мен правното положение на Comune di Milano е било пряко изменено с приемането на обжалвания регламент. Този регламент определя с правно задължително действие град Амстердам като седалище на ЕМА и по този начин автоматично води до изключване на Милано като седалище на тази агенция.

2. Лично засягане

102. За да може акт с общо приложение, приет от институцията на Съюза, да засяга лично физическо или юридическо лице, последното трябва да бъде засегнато от въпросния акт поради някои присъщи за лицето качества *или* поради фактическо положение, което разграничава това лице от всички останали лица и така го индивидуализира по същия начин както адресата на акта³⁹.

³⁶ Вж. например член 4, параграф 2 от Регламент (ЕИО) № 1365/75 на Съвета от 26 май 1975 година относно създаването на Европейска фондация за подобряване на условията на живот и труд (ОВ L 139, 1975 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 158), който предвижда, че „[с]едалището на Фондацията е в Ирландия“. Освен това представителите на правителствата на държавите членки, които се срещат на ниво държавни и правителствени ръководители на 29 октомври 1993 г., решават, че седалището на Службата за хармонизация във вътрешния пазар (търговски марки и промишлени дизайни) трябва да бъде в Испания, в град, който следва да бъде определен от испанското правителство — Решение, взето с общо съгласие между представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи на ниво държавни и правителствени ръководители, относно местонахождението на седалищата на определени органи и отдели на Европейските общности и на Европол (ОВ С 323, 1993 г., стр. 1).

³⁷ Ако съображенията на Съвета бъдат доведени до техния (не)логичен завършек и ако всичко това действително беше „изцяло вътрешен“ въпрос за дадена държава членка, тогава тази държава членка, чийто град е избран, би трябвало също да може свободно просто да „премести“ седалището на агенцията на друго място в рамките на нейната географска територия. Така Кралство Нидерландия би било свободно да премести ЕМА във всеки един момент, например в Тилбург или в Лелистад.

³⁸ Впрочем в решение от 12 май 2015 г., Dalli/Комисия (Т-562/12, ЕУ:Т:2015:270), което се отнася до жалба за отмяна на устно решение, за което се твърди, че е взето от тогавашния председател на Комисията, за да упражни правомощието си да поиска оставката на жалбоподателя като член на Комисията на основание член 17, параграф 6 ДЕС, не се съдържат никакви разсъждения относно наличието на „пряко засягане“.

³⁹ Вж. в този смисъл по-специално решения от 15 юли 1963 г., Plaumann/Комисия (25/62, ЕУ:С:1963:17, т. 107), и от 15 юли 2021 г., Deutsche Lufthansa/Комисия (С-453/19 Р, ЕУ:С:2021:608, т. 33 и цитираната съдебна практика).

103. В жалбата си *Comune di Milano* заявява, че е участвала в пълна степен в изготвянето на предложението и в процеса на избор, посочен в съображение 1 и в член 1 от обжалвания регламент. В особеното си положение на град кандидат в процедурата за избор *Comune di Milano* била лично засегната от обжалвания регламент. Всъщност, ако не беше избран град Амстердам, в член 1 от обжалвания регламент щял да бъде посочен град Милано. Освен това при представянето на Милано като предложен от страна на Италия *Comune di Milano* имала за цел съгласно член 3 от своя устав да подпомогне социално-икономическото и промишленото развитие на нейната територия. Определянето на седалището на ЕМА в Амстердам е пречка за възможността на общината да упражнява правомощията си по желания от нея начин. Освен това *Comune di Milano* направила разходи и извършила проучвания. Тя дори приела делегация на ЕМА, за да разбере и изпълни по-добре критериите за избор. Общината припомня също така, че в практиката на Съда се взема предвид положението, в което дадено лице е изрично посочено в подготвителните работи за обжалваните актове на Съюза, включително когато в тези актове се вземат предвид специфични обстоятелства, отнасящи се до жалбоподателите. В това отношение *Comune di Milano* се позовава на съдебната практика в областта на антидъмпинговите мита⁴⁰ и на обществените поръчки⁴¹.

104. Съветът и Парламентът, подкрепяни от Комисията, поддържат, че *Comune di Milano* (община Милано) не е лично засегната.

105. Съветът поддържа, че въпреки че се позовава на член 3 от своя устав *Comune di Milano* не е доказала по какъв начин приемането на обжалвания регламент е засегнало конкретното упражняване на правомощията, предоставени ѝ от националния правен ред. Крайните разходи на тази община също били без значение. Всъщност те се отнасяли единствено до въпрос от вътрешноорганизационен характер, който трябвало да бъде решен от италианската държава. Освен това Съветът твърди, че *Comune di Milano* изобщо не е участвала в процедурата по приемане на обжалвания регламент. Участието ѝ в изготвянето на италианското предложение не било достатъчно, за да се установи лично засягане. Процедурните правила от 22 юни 2017 г. не предоставяли никакви права на който и да било субект, различен от държавите членки: те са тези, които трябвало да представят предложенията, да обменят информация с Комисията и да участват в процеса на гласуване. Обстоятелството, че някои държави членки са включили своите градове кандидати в процеса на подготовка на съответните им предложения, е без значение.

106. От своя страна Парламентът поддържа, че сътрудничеството между държавите членки чрез процедурните правила от 22 юни 2017 г. е напълно различно от процеса на вземане на решения на Съюза. Участието на жалбоподателя в рамките на това сътрудничество не могло да „индивидуализира“ жалбоподателя по такъв начин, че да отговаря на изискването за лично засягане. Освен това никоя разпоредба от правото на Съюза не задължавала законодателя да вземе предвид положението на жалбоподателя в хода на процедурата, довела до приемането на обжалвания регламент. Във всеки случай, без да се засяга действието на процедурните правила от 22 юни 2017 г., те възлагали определена роля само на държавите членки, а не на органите на местна власт⁴².

⁴⁰ Решение от 16 май 1991 г., *Extramet Industrie/Съвет* (C-358/89, EU:C:1991:214, т. 14 и 15 и цитираната съдебна практика).

⁴¹ Решение от 28 октомври 1982 г., *Groupement des Agences de voyages/Комисия* (135/81, EU:C:1982:371, т. 11).

⁴² Цитирайки по аналогия определение от 2 юни 2008 г., *WWF-UK/Съвет* (T-91/07, непубликувано, EU:T:2008:170, т. 72).

107. Съгласен съм с Парламента и Съвета, че доводите на Comune di Milano относно социално-икономическите последици, които щеше да има установяването на седалището на територията ѝ, както и вложените от Comune di Milano разходи и усилия за изготвянето на италианското предложение, сами по себе си не могат да обосноват наличието на лично засягане. Позоваването от орган на местно самоуправление на обстоятелството, че даден акт на Съюза може да засегне някои социално-икономически условия на територията му, не е достатъчно, за да се счита този орган за засегнат, нито а fortiori за лично засегнато лице⁴³.

108. Споделям и становището на Съвета, че не може да се приеме, че Comune di Milano е била засегната от обжалвания регламент по отношение на упражняването на правомощията ѝ. Според мен критерият Vlaams Gewest⁴⁴ не е релевантен за настоящото производство. Не виждам по какъв начин обстоятелството, че обжалваният регламент установява седалището на ЕМА в Амстердам, а не в Милано, би могло да възпрепятства упражняването от последната на автономните ѝ правомощия за целите на критерия Vlaams Gewest. Връзката с упражняването на тези правомощия е най-много косвена и хипотетична.

109. В настоящия случай обаче не става въпрос за териториална единица, която е засегната, тъй като упражняването на автономните ѝ правомощия е било ограничено (критерият Vlaams Gewest)⁴⁵. Засягането на Comune di Milano в настоящия случай произтича от положението ѝ на конкурент, тъй като град Милано не е избран за седалище на агенция на ЕС съгласно обжалвания регламент. Именно с оглед на конкретния избор на седалище на ЕМА, извършен с обжалвания регламент, трябва да се направи преценка дали тази община е лично засегната. В това отношение от значение е критерий, обикновено наричан критерият Plaumann: решаващият критерий се основава на присъщите за жалбоподателя качества или, алтернативно, на фактическо положение, което разграничава това лице от всички останали лица и така го индивидуализира по същия начин както адресата на акта⁴⁶.

110. Съществуват редица фактори, които „индивидуализират“ положението на Comune di Milano и по този начин я разграничават от всяко друго лице, индивидуализирайки я подобно на адресата. Трябва да се наблегне на *фактическото положение*, в което обжалваният регламент и производството, довело до неговото приемане, са поставили Comune di Milano.

111. На първо място, още в първото съображение на обжалвания регламент се посочва, че изборът на Амстердам за ново седалище на ЕМА произтича от решението на представителите на държавите членки. Това съображение съдържа самата цел на приемането на обжалвания регламент. Независимо дали това решение поражда правни последици или не, от фактическа гледна точка то представлява основанието за определяне на седалището на ЕМА. Следователно, и отново от фактическа гледна точка, не може да се

⁴³ Вж. в този смисъл определение от 16 юни 1998 г., Comunidad Autónoma de Cantabria/Съвет (Т-238/97, ЕУ:Т:1998:126, т. 49 и 50 и цитираната съдебна практика), и определение от 23 октомври 1998 г., Regione Puglia/Комисия и Испания (Т-609/97, ЕУ:Т:1998:249, т. 21 и 22).

⁴⁴ Вж. по-специално решения от 30 април 1998 г., Vlaams Gewest/Комисия (Т-214/95, ЕУ:Т:1998:77, т. 29), от 23 октомври 2002 г., Diputación Foral de Guipúzcoa/Комисия (Т-269/99, Т-271/99 и Т-272/99, ЕУ:Т:2002:258, т. 41), от 15 юни 1999 г., Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Комисия (Т-288/97, ЕУ:Т:1999:125, т. 32), или от 5 октомври 2005 г., Land Oberösterreich/Комисия (Т-366/03 и Т-235/04, ЕУ:Т:2005:347, т. 28). За по-задълбочен анализ на тази съдебна практика вж. моето заключение по дело Région de Bruxelles-Capitale/Комисия (С-352/19 Р, ЕУ:С:2020:588, т. 58—62).

⁴⁵ Във всеки случай критерият Vlaams Gewest не е единственото средство за доказване на прякото и лично засягане на даден орган на местно самоуправление — вж. например решение от 10 февруари 2000 г., Nederlandse Antillen/Комисия (Т-32/98 и Т-41/98, ЕУ:Т:2000:36, т. 50—57).

⁴⁶ Вж. бележка под линия 39.

пренебрегне фактът, че Милано е бил един от възможните градове кандидати и един от градовете, които са получили гласове. Като такъв град Милано, и по-точно *Comune di Milano*, не само е бил част от доста ограничената, затворена група от градове кандидати, но е бил и допълнително индивидуализиран в рамките на процедурата за избор пред държавите членки, където е достигнал до последния етап като единствен пряк конкурент на Амстердам и предложението за нея е отхвърлено поради прилагането на правилата за теглене на жребий.

112. На второ място, както посочва Съветът в писмената си защита по дело C-106/19, Милано е обсъждан като евентуално седалище на ЕМА и в хода на законодателната процедура, като в хода на парламентарната процедура са представени редица изменения (които не са приети)⁴⁷.

113. В заключение, процедурата, довела до решението на държавите членки, както и законодателната процедура, довела до приемането на обжалвания регламент, разкриват особените фактически обстоятелства, които разграничават и дори индивидуализират *Comune di Milano*. Тази община, в качеството си на правен субект на един от градовете кандидати, е лично засегната от Регламента, който предопределя шансовете ѝ да бъде избрана за седалище на ЕМА⁴⁸.

3. Правен интерес

114. Съгласно постоянната практика на Съда жалба за отмяна, подадена от физическо или юридическо лице, е допустима само ако това лице има интерес от отмяната на обжалвания акт. Такъв интерес предполага, че отмяната на този акт може сама по себе си да породви правни последици. Жалбата може по този начин чрез резултата си да донесе полза на страната, която я е подала. Доказването на такъв интерес, който се преценява към деня на подаване на жалбата и представлява основно и първостепенно изискване за всяка жалба, подадена по съдебен ред, трябва да се извърши от жалбоподателя⁴⁹.

115. В жалбата си *Comune di Milano* твърди, че има правен интерес. Първо, ако жалбата ѝ бъде уважена, град Милано могъл да спечели надпреварата за седалището на ЕМА, без да е необходима нова процедура за избор. В случай че трябва да се проведе отново такава процедура, италианското предложение щяло да има най-големи шансове за успех с оглед на обективните си качества. Дори седалището на ЕМА да не бъде преместено в град Милано по каквато и да било причина, Милано щял отново да има правен интерес. Може да поиска да се възстанови положението му посредством имуществено обезщетение. Може да придобие полза и ако кандидатства в бъдещи надпревари за седалището на други агенции или органи на Съюза, тъй като процедурите за избор нямало да бъдат опорочени от нередностите, които Съдът щял да установи в настоящото производство. Накрая *Comune di Milano* имала правен интерес поради значителните социално-икономически и промишлени последици от преместването на седалището на ЕМА на нейна територия.

⁴⁷ Вж. „Изменения 39, 46, 47 и 48“. Предложение за регламент от 31 януари 2018 г. на комисията по околна среда, обществено здраве и безопасност на храните, „Amendments 1-51, Draft report Giovanni La Via, Location of the seat of the European Medicines Agency“ (COM(2017)0735 — C8-0421/2017 — 2017/0328(COD)) — https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-AM-616891_EN.pdf.

⁴⁸ Вж. по аналогия решения от 6 март 1979 г., *Simmenthal/Комисия* (92/78, EU:C:1979:53, т. 25 и 26), и от 29 април 2004 г., *Комисия/CAS Succhi di Frutta* (C-496/99 P, EU:C:2004:236, т. 57).

⁴⁹ Вж. например решение от 27 март 2019 г., *Canadian Solar Emea и др./Съвет* (C-236/17 P, EU:C:2019:258, т. 91).

116. Съветът, Парламентът и Комисията считат, че *Comune di Milano* няма правен интерес. Първо, Съветът и Парламентът поддържат по същество, че уважаването на жалбата на жалбоподателя не означава непременно, че седалището на ЕМА ще бъде преместено в Милано. Дори Италианската република да реши да представи отново Милано като своя град кандидат, било невъзможно да се предвидят резултатите от бъдещото решение. Всеки евентуален бъдещ интерес от бъдеща процедура за избор, в която не е допусната незаконосъобразност, всъщност бил хипотетичен. Нямамо пряк и настоящ интерес, а само евентуален и косвен интерес. Второ, според Съвета доводът относно евентуална претенция за обезщетение също трябвало да се отхвърли. Обжалваният регламент не бил причината за твърдяната вреда, претърпяна от *Comune di Milano*. Трето, последиците, свързани със социално-икономическите и промишлените интереси, не били от значение, тъй като Съдът е уточнил, че тези съображения не са достатъчни, за да се докаже правен интерес. Четвърто, според Парламента Регламентът не засяга законодателната или финансовата самостоятелност на жалбоподателя. Той не можел се позове и на личен интерес, основан на участието му в процедурата за избор. *Comune di Milano* нямала личен интерес, различен от този на италианската държава.

117. Съгласен съм, че макар по принцип възможността за предявяване на иск за обезщетение да е достатъчна, за да обоснове правен интерес⁵⁰, този иск не може да бъде само хипотетичен. *Comune di Milano* не може просто да се позове на възможността да предяви такъв иск, без да представи конкретни доказателства относно конкретните последици от твърдяната незаконосъобразност и естеството на вредата⁵¹.

118. Независимо от това дали може да бъде предявен евентуален бъдещ иск за обезщетение за вреди, според мен *Comune di Milano* е доказала в достатъчна степен правния си интерес.

119. В случай на отмяна на обжалвания регламент е безспорно, че отново ще се открие възможността град, различен от Амстердам, да бъде определен за седалището на ЕМА. Това може да бъде и Милано като един от най-успешните конкуренти в рамките на процедурата, довела до приемането на решението на представителите на държавите членки.

120. В това отношение, макар и постановена в различна и специфична област от правото на Съюза, основната логика на практиката на Съда в областта на обществените поръчки отново е напълно приложима в настоящия случай. Даден конкурент има правен интерес, доколкото отмяната на обжалвания акт би довела до възобновяване на процедурата за избор и до възможността жалбоподателят да подаде ново предложение⁵². Може да е налице правен интерес дори когато конкурентът е загубил всички шансове да спечели обществената поръчка, тъй като той евентуално би се възползвал в бъдеще от процедури, при които не са допуснати нередности от този вид⁵³. Логиката, свързана с избягването на бъдеща незаконосъобразност, действително надхвърля специфичната рамка на съдебната

⁵⁰ Вж. в този смисъл решения от 17 септември 2015 г., *Mory* и др./Комисия (C-33/14 P, EU:C:2015:609, т. 69 и 79 и цитираната съдебна практика), и от 7 ноември 2018 г., *ВРС Lux 2* и др./Комисия (C-544/17 P, EU:C:2018:880, т. 43). В този контекст би могло също да се припомни, че дори когато действат извън правната уредба на Съюза, институциите на Съюза не са имунизирани срещу искове за обезщетение на основание членове 268 ДФЕС и 340 ДФЕС. Вж. в тази връзка решение от 20 септември 2016 г., *Ledra Advertising* и др./Комисия и ЕЦБ (C-8/15 P—C-10/15 P, EU:C:2016:701, т. 54—60).

⁵¹ Вж. определение от 30 април 2020 г., *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych*/Комисия (C-560/18 P, EU:T:2020:330, т. 73—74).

⁵² Решение от 6 юли 2000 г., *AICS*/Парламент (T-139/99, EU:T:2000:182, т. 33).

⁵³ Вж. например решения от 11 май 2010 г., *PC-Ware Information Technologies*/Комисия (T-121/08, EU:T:2010:183, т. 40), или от 20 септември 2011 г., *Evropaiki Dynamiki*/ЕИБ (T-461/08, EU:T:2011:494, т. 64—66).

практика в областта на обществените поръчки⁵⁴. Отново, въпреки че обжалваната процедура за избор е много специфична и *sui generis* по своя характер, каква друга логика се вписва в такъв особен контекст, който по замисъла на създателите си силно наподобява този на обществена поръчка?

121. Накрая, обстоятелството, че италианското правителство е подало самостоятелна жалба, е без значение. Съгласно постоянната съдебна практика обстоятелството, че както държава членка, така и един от публичноправните субекти в нея имат правен интерес да обжалват един и същ акт, не означава, че правният интерес на публичноправния субект не е достатъчен, за да се приеме за допустима жалба за отмяна на основание член 263, четвърта алинея ДФЕС⁵⁵.

122. В обобщение считам, че *Comune di Milano* има процесуална легитимация и правен интерес да оспорва обжалвания регламент. Добре известно ми е, че практиката на този Съд по отношение на процесуалната легитимация на непривилегированите жалбоподатели по член 263, четвърта алинея ДФЕС е стриктна. Макар несъмнено да поставя високи изисквания, тази съдебна практика не бива да придобива абсурдно и следователно несправедливо измерение. Преди да бъде потулен в лавината от съдебна практика, изпълнена с подробности относно това защо никой не може да обжалва нищо пряко пред съдилищата на Съюза, въпросът за процесуалната легитимация на *Comune di Milano*, разгледан съвсем интуитивно, всъщност е доста прост: при тези твърде специфични и редки обстоятелства посоченият град очевидно е засегнат от факта, че не е бил избран.

123. В това отношение винаги съм смятал за много полезно от време на време да проверявам как предлаганите от мен правни решения се възприемат от обикновените хора, т.е. от хора, които не са юристи, занимаващи се с правото на Съюза, а в идеалния случай дори изобщо не са юристи. Това може да се нарече „практическа проверка“. Мога ли да обясня определени правни идеи и постановки на интелигентни хора? Ако отговорът е отрицателен, вероятно тези идеи не са убедителни. Или просто са погрешни. Намирам за доста трудно в такъв контекст да обясня (и обоснова) тезата, че някой, който е участвал в процедура за избор (с ограничен брой участници), но не е бил избран, не е засегнат от резултата от тази процедура за избор и няма никакъв правен интерес от обжалването му. Това е дори преди да добавя, че ако този участник няма процесуална легитимация да подаде жалба пред този Съд, той реално не може да се обърне към никой друг.

Б. По същество

124. По същество настоящите дела са изключително сложни, но същевременно вероятно и доста прости.

125. На пръв поглед редица доводите, изтъкнати от страните по настоящите дела, са просто озадачаващи и не представляват нищо друго освен сложна юридическа еквилибристика. Държава членка и местен орган на самоуправление се опитват да защитят правомощията на Европейския парламент в конкретен случай, очевидно против волята на същия този

⁵⁴ Вж. решения от 6 септември 2018 г., *Bank Mellat/Комисия* (C-430/16 P, EU:C:2018:668, т. 64), от 7 юни 2007 г., *Wunenburger/Комисия* (C-362/05 P, EU:C:2007:322, т. 50—52), и от 22 март 2018 г., *De Capitani/Парламент* (T-540/15 P, EU:T:2018:167, т. 32).

⁵⁵ Решения от 30 април 1998 г., *Vlaams Gewest/Комисия* (T-214/95, EU:C:1998:77, т. 30), и от 15 декември 1999 г., *Freistaat Sachsen и др./Комисия* (T-132/96 и T-143/96, EU:T:1999:326, т. 92). Вж. и решение от 10 февруари 2000 г., *Nederlandse Antillen/Комисия* (T-32/98 и T-41/98, EU:T:2000:36, т. 58).

парламент, а в паралелно производство този парламент настоява да му се зачитат същите тези правомощия. Държава членка твърди, че държавите членки не са компетентни да вземат решение относно седалищата на агенциите, но преди това, а и очевидно впоследствие е имала желание да участва в именно тези процедури за избор. Що се отнася до Съвета, той изтъква, че приетото на основание член 341 ДФЕС решение на представителите на държавите членки относно седалището на агенция на Съюза е задължително за всички, без впоследствие нечий законодателни правомощия да са действително ограничени, по-специално с оглед на мястото, където трябва да се реши този въпрос.

126. Съществуват няколко причини, поради които различните застъпвани становища са интригуващи. Настоящият съдебен спор обединява пет различни дела, в рамките на които различни участници преследват донякъде различни интереси. Значителна сложност поражда и връзката, която безспорно е налице във фактическо отношение и в досегашната институционална практика, между решението на представителите на държавите членки и неговото последващо „изпълнение“ в правния ред на Съюза. В тези условия наистина е невъзможно да се поддържа цялостно съгласувано становище по всички дела и да се свържат различните видове практика в миналото с настоящата конституционна уредба, като същевременно се гарантира, че всичко това се намира в пълна хармония.

127. Въпреки това, ако Съдът се съгласи с предложеното решение, изложено в паралелното ми становище по дело ЕМА 1/ЕОТ, на решаващия въпрос (нагоре по веригата) относно правното естество на решението на представителите на държавите членки, посочващо техните предпочитания за това къде следва да се намира седалището на една нова агенция на Съюза, тогава намирането на решение на поставените в настоящите съединени дела въпроси (надолу по веригата) във връзка с акт на правото на Съюза не би било толкова трудно. Основавайки се на това предположение, в следващия раздел ще стигна до заключението, че според мен не може да се приеме, че е налице нито основанието, в рамките на което се твърди, че са нарушени правомощията на Парламента 1), нито основанието, в рамките на което се твърди, че вътрешната (обикновена законодателна) процедура на Съюза по същество е била опорочена поради свързването ѝ с решението на представителите на държавите членки 2).

1. По първото основание по дело C-106/19 и по дело C-232/19: твърдяното нарушение на правомощията на Парламента

128. С първото си основание по дело C-106/19 италианското правителство изтъква нарушение на членове 10 ДЕС, 13 ДЕС и член 14, параграф 1 ДЕС, както и на член 114 ДФЕС, член 168, параграф 4, буква в) ДФЕС, членове 289 ДФЕС и 294 ДФЕС. Тези доводи са възпроизведени в първото основание на Comune di Milano по дело C-232/19. В рамките на посочените доводи, които ще бъдат разгледани заедно, по същество се твърди, че в процеса, довел до избора на ново седалище на ЕМА, ролята на Парламента като съзаконодател е била ограничена.

129. Струва ми се необходимо най-напред да отбележа, че за разлика от съединени дела C-59/18 и C-182/18, настоящите дела не повдигат въпроса дали обжалваният регламент е акт, чиято законосъобразност подлежи на контрол съгласно член 263 ДФЕС. Обжалваният регламент е приет по реда на обикновената законодателна процедура по член 294 ДФЕС и

следователно представлява законодателен акт⁵⁶.

130. Второ, доводите на италианското правителство и на Comune di Milano, в рамките на които се твърди, че Парламентът е бил изключен от процеса на избор на новото седалище на ЕМА, изглежда, се основават на разбирането, че съществува правно обвързваща връзка между решението на представителите на държавите членки и обжалвания регламент. Това разбиране се изразява в представянето на първото като задължителен източник за второто по отношение на избора на ново седалище на ЕМА.

131. Подобно на становищата, застъпвани от Парламента и Комисията в рамките на настоящото производство, считам, че това разбиране е погрешно. Както подробно обясних в паралелното си заключение по дело ЕМА 1/ЕОТ⁵⁷, политическото решение на представителите на държавите членки е прието въз основа на специфичните процесуални правила, договорени между тези държави членки извън системата на правото на Съюза. Макар да е вярно, че тези правила възлагат специфична роля на Комисията, те не възлагат никаква роля на Парламента.

132. Ето защо фактът, че Парламентът не е участвал в процедурата, довела до политическото — и от гледна точка на правото на Съюза незадължително — решение на държавите членки относно новото седалище на ЕМА, не може сам по себе си да се разглежда като нарушение или заобикаляне на правомощията на Парламента като равноправен съзаконодател.

133. Трето, както правилно припомня Комисията в своето изявление при встъпване по дело С-232/19, в решение Полша/Парламент и Съвет Съдът приема, че „само [Парламентът и Съветът] трябва да определят съдържанието на съответния законодателен акт“ при упражняване на техните законодателни правомощия, „предоставени [им] с член 14, параграф 1 ДЕС и член 16, параграф 1 ДЕС [...]“⁵⁸.

134. Противно на твърдяното от Съвета в репликата му на изявлението при встъпване на Комисията, не считам, че значението на тази съдебна практика се ограничава само до политическите насоки на Европейския съвет. Ролята на Европейския съвет действително е описана в член 15 ДЕС. Това обаче логично не може да се отнася за процедура, установена от държавите членки помежду им, която остава извън структурата на институциите на Съюза и която не може да породи никакви правни последици в правния ред на Съюза. Общото между хипотезата по делото Полша/Парламент и Съвет и настоящата хипотеза е, че политическо решение, взето *извън* рамките на законодателната процедура, не може да предопредели последната по отношение на нейния конкретен резултат.

135. Законосъобразността на обжалвания регламент следва да бъде проверена именно с оглед на този контекст, който служи като отправна точка. По този начин равнището на контрол по необходимост се ограничава от естеството на правото на политическа преценка, упражнявано от институцията на Съюза като Парламента⁵⁹.

⁵⁶ Вж. в този смисъл определение от 6 септември 2011 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (Т-18/10, ЕУ:Т:2011:419, т. 60).

⁵⁷ Представеното от мен заключение по дело ЕМА 1/ЕОТ, точки 83—143 и 164—176.

⁵⁸ Решение от 21 юни 2018 г., Полша/Парламент и Съвет (С-5/16, ЕУ:С:2018:483, т. 84 и цитираната съдебна практика).

⁵⁹ Вж. в това отношение решение от 19 декември 2019 г., Purrinck и др./Комисия (С-418/18 Р, ЕУ:С:2019:1113, т. 95—96).

136. Що се отнася до обикновената законодателна процедура, довела до приемането на обжалвания регламент, припомням, че Парламентът се ползва с процесуални права, произтичащи от качеството му на съзаконодател, което го поставя в равностойно положение със Съвета, както е предвидено в член 294 ДФЕС. Тези процесуални права, които могат да бъдат упражнявани в рамките на съответните четения или в рамките на помирителния комитет, действително предоставят на Парламента възможността не само да влияе, но и да съопределя резултата от законодателния процес. При необходимост Парламентът може дори да отхвърли предложението за законодателен акт.

137. Така, ако Парламентът не бе съгласен с решението за преместване на седалището на ЕМА в Амстердам, той е разполагал с възможността да предотврати закрепването на политическото решение, взето преди това от държавите членки и предложено от Комисията, в съдържанието на задължителен законодателен акт на правото на Съюза. Както обаче подчертава самият Парламент, това очевидно не е направено в хода на обикновената законодателна процедура, проведена по настоящите дела.

138. Първо, Парламентът обсъжда проекта на законодателно предложение на Комисията⁶⁰ по време на работата си от 12 до 15 март 2018 г. Той приема редица изменения, като същевременно не изразява несъгласие с решението седалището на ЕМА да бъде в Амстердам⁶¹. Преди това, както споменава Съветът по дело C-106/19, в съответната комисия са внесени изменения, съгласно които новото седалище на ЕМА следва да бъде в Милано⁶². В обосновката на едно от тези изменения се посочват „в много официални източници и в печата се подчертава липсата на подходящо [...] седалище на Европейската агенция по лекарствата в Амстердам до март 2019 г. Поради това се счита, че взетото от Съвета [sic] решение не може да бъде изпълнено към днешна дата. Милано, където има налице напълно подходящо и незабавно действащо седалище, дава възможност да се избегнат неудобства, допълнителни разходи, отражения върху правото на гражданите на здравеопазване и гарантира непрекъснатост на дейността“⁶³. Парламентът обаче не възприема тези предложения⁶⁴.

139. Второ, измененията на Парламента са представени на Съвета⁶⁵. Проведени са неформални преговори между Съвета и Парламента, в хода на които са възприети редица повдигнати от последния въпроси, както е видно от окончателния текст на обжалвания регламент, по който на 16 октомври 2018 г. двамата съзаконодатели постигат съгласие⁶⁶.

⁶⁰ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 726/2004 по отношение на местоположението на седалището на Европейската агенция по лекарствата (COM(2017) 735 final — 2017/0328(COD)).

⁶¹ Изменения, приети от Европейския парламент на 15 март 2018 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 726/2004 по отношение на местоположението на седалището на Европейската агенция по лекарствата (COM(2017)0735 — C8-0421/2017 — 2017/0328(COD) 11 (ОВ С 162, 2019 г., стр. 147).

⁶² Вж. „Изменения 39, 46, 47 и 48“. Предложение за регламент от 31 януари 2018 г. на комисията по околна среда, обществено здраве и безопасност на храните, „Amendments 1-51, Draft report Giovanni La Via, Location of the seat of the European Medicines Agency“ (COM(2017)0735 — C8-0421/2017 — 2017/0328(COD) — https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-AM-616891_EN.pdf).

⁶³ Пак там, обосновка за изменение 46.

⁶⁴ Изменения, приети от Европейския парламент на 15 март 2018 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 726/2004 по отношение на местоположението на седалището на Европейската агенция по лекарствата (COM(2017)0735 — C8-0421/2017 — 2017/0328(COD) 11 (ОВ С 162, 2019 г., стр. 147).

⁶⁵ Междуинституционална преписка 2017/0328 (COD), № 7098/18 от 21 март 2018 г.

⁶⁶ Междуинституционална преписка 2017/0328 (COD), № 13176/18 от 16 октомври 2018 г.

140. Трето, на 25 октомври 2018 г. Парламентът гласува по проекта на законодателен акт, вземайки предвид редица неформално разменени становища между Съвета, Парламента и Комисията с намерението за постигане съгласие по този въпрос на първо четене, като по този начин се избегне необходимостта от второ четене или помирение⁶⁷.

141. Накрая, обжалваният регламент е приет на 14 ноември 2018 г. и е публикуван в Официален вестник на 16 ноември 2018 г.⁶⁸.

142. Предвид гореописаните аспекти от законодателния процес, довел до приемането на обжалвания регламент, не виждам как ролята на Парламента е била сведена до чисто формална.

143. Ако Парламентът искаше да изрази несъгласието си с избора на Амстердам за ново седалище на ЕМА, той е имал на разположение множество официални и неофициални възможности да го направи. Законодателната процедура обаче показва, че много от измененията на Парламента всъщност са били приети от Съвета и са намерили място в окончателния текст на обжалвания регламент. При все това самото седалище никога не е било оспорвано от Парламента в хода на обикновената законодателна процедура.

144. Според мен само в светлината на този цялостен контекст може да се направи правилна оценка на „съжалението“, изразено от Парламента в приложението към резолюцията му от 25 октомври 2018 г.⁶⁹. Всъщност по този повод Парламентът отбелязва, че ролята му на съзаконодател не е „надлежно взета под внимание, тъй като той не беше включен в процедурата, водеща до избора на новото седалище на [ЕМА]“⁷⁰.

145. На първо място обаче това твърдение трябва да се разбира като отнасящо се до процеса на избор, проведен на срещата на представителите на държавите членки, която предхожда обикновената законодателна процедура и в която Парламентът не участва, тъй като държавите членки не желаят тази институция да участва. Фактът, че държавите членки не са пожелали да поканят Парламента, сам по себе си не може да представлява нарушение на правомощията на Парламента, тъй като по отношение на действия, които се извършват извън правната система на Съюза, Парламентът не разполага с предвидените в Договорите правомощия за съвместно вземане на решения.

146. Второ, що се отнася до последиците от решение, което вече е взето от държавите членки извън системата на Договорите, наистина е напълно възможно да се разбере желанието на Парламента, изразено в горепосочената резолюция, за участие в неформалния процес, който предхожда обикновения законодателен процес, особено ако там вече е трябвало да се вземе решение за седалището на дадена агенция.

147. Въпреки това ролята на този Съд не е да се произнася по отношение на *политически* съжаления, свързани с миналото, нито по отношение на желания за бъдещето. Важното е, че Парламентът *е имал възможност* да се произнесе по въпроса в рамките на

⁶⁷ Междуинституционална преписка 2017/0328 (COD), № 13316/18 от 30 октомври 2018 г.

⁶⁸ Регламент (ЕС) 2018/1718 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 година за изменение на Регламент (ЕО) № 726/2004 по отношение на местонахождението на седалището на Европейската агенция по лекарствата (ОВ L 291, 2018 г., стр. 3).

⁶⁹ Законодателна резолюция на Европейския парламент от 25 октомври 2018 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 726/2004 по отношение на местоположението на седалището на Европейската агенция по лекарствата (COM(2017)0735 — C8-0421/2017 — 2017/0328(COD)).

⁷⁰ Пак там, точка 5.

обикновената законодателна процедура. Въпреки това той е решил, независимо по какви причини, *да не оспорва* избора на седалище, направен преди това от представителите на държавите членки, и да не отстоява становището си по този въпрос⁷¹. Истината е, че този избор е просто въпрос на политическа възможност, оповестяване и стратегия, който не подлежи на съдебен контрол.

148. Същото се потвърждава и от становището, застъпвано от Парламента по дело C-232/19. Парламентът действително твърди, че съдържанието на обжалвания регламент е прието независимо от решението на представителите на държавите членки в рамките на процедура, в която Парламентът е имал самостоятелна роля на съзаконодател, упражнявайки правото си на преценка, и не е ограничен в нито един момент от политическия избор, направен от държавите членки.

149. Освен това следва да се отбележи, че нито италианското правителство, нито Comune di Milano твърдят, че Парламентът не е упражнил своето право на преценка като съзаконодател до степен, която би довела до нарушаване на изискваните стандарти. Отново може да се припомни, че широката свобода на преценка, с която се ползват институциите на Съюза при упражняването на законодателните си правомощия, по принцип подлежи на ограничен съдебен контрол с цел да се установи по-специално дали мотивите са достатъчни и дали не са допуснати явни грешки в преценката⁷².

150. В това отношение в съображенията към обжалвания регламент се посочва контекстът, създаден от решението на Обединеното кралство да се оттегли от Съюза и решението на представителите на държавите членки от 20 ноември 2017 г. (съображение 1), както и необходимостта „да се гарантира правилното функциониране на Агенцията на новото ѝ местонахождение“ или „непрекъснатост на функционирането на Агенцията по време и след преместването“ (съображения 3 и 4). Освен това в тях се признава наличието на „извънредната ситуация“ (съображение 4), както и на „спешност“ (съображение 6).

151. Макар и доста лаконични, тези изявления несъмнено предоставят правдоподобни и с оглед на стандарта за съдебен контрол достатъчни мотиви, поради които град Амстердам е избран от законодателя на Съюза за новото седалище на ЕМА.

152. По изложените съображения предлагам на Съда да отхвърли първото основание на жалбата по дело C-106/19 и първото основание на жалбата по дело C-232/19.

2. По второто основание по дело C-106/19, отнасящо се до незаконосъобразността на обжалвания регламент, произтичаща от незаконосъобразността на решението на представителите на държавите членки, и по второто, третото и четвъртото основание по дело C-232/19

153. Второто основание на жалбата, подадена от италианското правителство по дело C-106/19, както и второто, третото и четвъртото основание по дело C-232/19, се състоят в твърдението, че незаконосъобразността на обжалвания регламент произтича от изначалната незаконосъобразност на решението на представителите на държавите членки. В рамките на тези доводи всъщност се изтъква аргументът за „плодовете на отровното

⁷¹ За разлика от положението по висшщото паралелно дело C-743/19, Парламент/Съвет (Седалище на ЕОТ), където Парламентът решава да постъпи по различен начин.

⁷² Вж. по-горе бележка под линия 60 от настоящото заключение.

дърво“: тъй като първоначалното решение на представителите на държавите членки е прието незаконосъобразно, изборът на седалище на ЕМА, закрепен впоследствие в обжалвания регламент, естествено е опорочен от същия порок.

154. По отношение на тези доводи следва да се дадат два отговора.

155. Първо, тъй като Парламентът не е имал никаква роля в неформалния етап на избора на новото седалище на ЕМА, правомощията на Парламента не са могли да бъдат нарушени на този неформален етап. Тези правомощия не са нарушени и в хода на обикновената законодателна процедура, предшестваща приемането на обжалвания регламент, поради причините, които вече бяха посочени в предходния раздел от настоящото заключение.

156. Второ, решението на представителите на държавите членки относно седалището на дадена агенция, което не попада в обхвата на член 341 ДФЕС и следователно не може да се основава на него, не представлява подлежащ на обжалване акт съгласно член 263 ДФЕС. Такъв акт, съставен от държавите членки, не поражда задължителни правни последици в рамките на правния ред на Съюза. В този смисъл институциите, участващи в обикновената законодателна процедура, която се отнася до установяването на дадена агенция, естествено могат свободно да пренебрегнат едно такова незадължително политическо желание по отношение на местоположението на новото седалище на дадена агенция. Това обаче означава, че евентуалните пороци на този (незадължителен) акт не могат да засегнат законосъобразността на обикновената законодателна процедура, която е независима от него.

157. Накратко, тъй като не е задължителен, логиката на „незаконосъобразност чрез асоциация“, изтъкната под това заглавие от италианското правителство и Comune di Milano, просто е неприложима. Освен това, що се отнася до останалата част, второто основание по дело C-106/19 и второто, третото и четвъртото основание по дело C-232/19 всъщност са насочени срещу решение на държавите членки, което е извън обхвата на компетентност на Съда.

158. Ето защо с оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отхвърли второто основание по дело C-106/19, както и второто, третото и четвъртото основание по дело C-232/19.

159. В заключение бих добавил, че е разбираемо неудовлетворението на загубилия участник в надпревара, която макар да започва като надпревара, основана на заслуги, с определен списък от критерии, по които ще бъдат оценявани участниците, завършва с решение, което в крайна сметка се свежда до чист късмет чрез теглене на жребий.

160. При все това в структурно отношение и в контраст с началото на настоящото заключение в действителност може да има обстоятелства, при които необжалваемият резултат чрез теглене на жребий всъщност има доста смисъл, включително при вземането на правни решения. Това е по-специално в интерес на вземането на (икономически ефективно) решение между кандидати, които на този етап е еднакво вероятно бъдат избрани. Съществува естествена разлика в логиката на тегленето на жребий като *единствен критерий за избор* (при който заслугите нямат значение, а всичко е въпрос на късмет) и тегленето на жребий в края на процес на избор, основан на заслуги, при който хипотетично би имало само няколко *кандидати с равен брой гласове*, като всички те са

повече или по-малко *равностойни по заслуги* (и липсва особено желание да се прекарат следващите няколко дни затворени в Сикстинската капела, провеждайки последователни турове на гласуване, докато не се появи белият дим).

161. Така или иначе, при определянето на правилата за обжалвания избор Италианската република, както и всички останали държави членки, които са се съгласили с тези правила, са били в почти напълно свършено „блажено неведение“ по отношение на резултата от изборния процес. Всъщност няма никакво съмнение, че тези държави членки са се съгласили с правилата абстрактно, без да знаят, че впоследствие тези правила ще бъдат приложени в тяхна полза или вреда. Ако следва да се вярва на политическата философия, определените по този начин правила по дефиниция са по-справедливи от всякакви други правила⁷³.

162. Това не означава, че конкретната процедура за избор е била безупречна. По-скоро означава, че ако в по-общ план в момента Италианската република и/или друга държава членка, и — с оглед на компетентността на Съюза да взема решения относно седалището на дадена агенция — институциите на Съюза вече не считат, че в светлината на декларираните цели и интереси тези правила са подходящи, то те естествено могат да ги (съ)определят по по-добър начин за в бъдеще.

В. Съдебните разноски

163. По силата на член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски.

164. От формална гледна точка е вярно, че по настоящите дела *Comune di Milano* и Италианската република са загубили делото, доколкото е установено, че основанията, на които се оспорва обжалваният регламент, не трябва да бъдат уважени и че Съдът не е компетентен да се произнесе по основанията по дело C-232/19, които са насочени срещу решението на представителите на държавите членки.

165. Въпреки това с оглед на факта, че i) това е сложно, институционално по своята същност съдебно производство, което се отнася колкото до казуси в миналото, толкова и до изясняване на правилата за в бъдеще; ii) изходът на настоящите съединени дела е на практика обвързан с изхода на друга група съединени дела, в рамките на които констатацията, която *Comune di Milano* иска да постигне в настоящото производство, всъщност е била косвено направена; и iii) Съдът е съединил настоящите дела и е провел общо заседание заедно с дела C-59/18, C-182/18 и C-743/19, вследствие на което ретроактивното определяне на точните разноски за всяко отделно дело би могло да се окаже доста сложно упражнение, считам за по-справедливо да се приложи по изключение член 138, параграф 3 от Процедурния правилник и да се осъдят (всички) страни да понесат своите разноски.

⁷³ Rawls, J. A. *Theory of Justice: Revised Edition*, Harvard University Press, 1999, p. 118 sq.

Г. Заключение

166. По дело C-106/19 предлагам на Съда:

- да отхвърли жалбата,
- да осъди Италианската република, Съвета на Европейския съюз и Европейския парламент да понесат направените от тях съдебни разноски,
- да осъди Кралство Нидерландия и Европейската комисия да понесат направените от тях съдебни разноски.

167. По дело C-232/19 предлагам на Съда:

- да отхвърли жалбата,
- да приеме, че не е компетентен да разгледа жалбата в частта, с която от Съда се иска да обяви, че решението на представителите на държавите членки, прието на 20 ноември 2017 г. в рамките на заседание на Съвета на Европейския съюз за определяне на местонахождението на новото седалище на Европейската агенция по лекарствата в Амстердам, не поражда правни последици,
- да осъди Comune di Milano, Съвета и Европейския парламент да понесат направените от тях съдебни разноски,
- да осъди Кралство Нидерландия и Европейската комисия да понесат направените от тях съдебни разноски.