



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

14. juli 2022*

»Annulationssøgsmål – regler for institutionerne – forordning (EU) 2018/1718 – fastlæggelse af hjemstedet for Det Europæiske Lægemiddelagentur (EMA) i Amsterdam (Nederlandene) – artikel 263 TEUF – formaliteten – søgsmålsinteresse – søgsmålskompetence – umiddelbart og individuelt berørt afgørelse vedtaget af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer i tilknytning til en samling i Rådet med henblik på at fastlægge placeringen af hjemstedet for et agentur i Den Europæiske Union – manglende bindende virkninger i Unionens retsorden – Europa-Parlamentets beføjelser«

I de forenede sager C-106/19 og C-232/19,

angående to annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 11. februar 2019 og den 14. marts 2019,

Den Italienske Republik ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato C. Colelli, S. Fiorentino og G. Galluzzo (C-106/19),

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

sagsøgere,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bauer, J. Bauerschmidt, F. Florindo Gijón og E. Rebasti, som befuldmægtigede,

Europa-Parlamentet ved I. Anagnostopoulou, A. Tamás og L. Visaggio, som befuldmægtigede,

sagsøgte,

støttet af:

Kongeriget Nederlandene ved K. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede,

Europa-Kommissionen ved K. Herrmann, D. Nardi og P.J.O. Van Nuffel, som befuldmægtigede,

intervenienter,

har

* Processprog: italiensk.

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Arabadjiev, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen og J. Passer samt dommerne J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P.G. Xuereb, A. Kumin og N. Wahl (refererende dommer),

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. juni 2021,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. oktober 2021,

afsagt følgende

Dom

- 1 Den Italienske Republik (C-106/19) og Comune di Milano (Milano kommune, Italien) (C-232/19) har med deres stævninger nedlagt påstande om annullation af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1718 af 14. november 2018 om ændring af forordning (EF) nr. 726/2004 for så vidt angår Det Europæiske Lægemiddelagenturs hjemsted (EUT 2018, L 291, s. 3, herefter »den anfægtede forordning«).

Retsforskrifter

- 2 Den 12. december 1992 vedtog repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer ved fælles aftale på grundlag af EØF-traktatens artikel 216, EKSF-traktatens artikel 77 og Euratomtraktatens artikel 189 afgørelsen vedrørende fastlæggelse af hjemstedet for De Europæiske Fællesskabers institutioner og for visse af Fællesskabernes organer og tjenester (EFT 1992, C 341, s. 1, herefter »Edinburghafgørelsen«).
- 3 Edinburghafgørelsens artikel 1 fastlægger de respektive hjemsteder for Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Kommissionen, Den Europæiske Unions Domstol, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Den Europæiske Revisionsret og Den Europæiske Investeringsbank.
- 4 Samme afgørelses artikel 2 bestemmer:
»Hjemstedet for andre bestående eller fremtidige organer og tjenester vil blive fastlagt ved fælles aftale mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer på en kommende samling i Det Europæiske Råd under hensyntagen til de fordele, som ovennævnte bestemmelser giver de berørte medlemsstater, og således at der sker en passende prioritering af medlemsstater, der ikke for øjeblikket er hjemsted for nogen fællesskabsinstitutioner.«
- 5 Artikel 341 TEUF bestemmer, at »[h]jemstedet for Unionens institutioner fastlægges ved overenskomst mellem medlemsstaternes regeringer«.

- 6 Protokol nr. 6 om fastlæggelse af hjemstedet for Den Europæiske Unions institutioner og for visse af Unionens organer, kontorer, agenturer og tjenester (herefter »protokol nr. 6«), der er knyttet som bilag til EU-traktaten, EUF-traktaten og Euratomtraktaten, har følgende ordlyd:

»Repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer er –

under henvisning til artikel 341 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og artikel 189 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab,

idet de erindrer om og bekræfter afgørelsen af 8. april 1965 og uden at foregribe afgørelser om hjemstedet for fremtidige institutioner, organer og tjenester

blevet enige om følgende bestemmelser [...]:

Eneste artikel

- a) Europa-Parlamentet har hjemsted i Strasbourg [...]
- b) Rådet har hjemsted i Bruxelles. [...]
- c) Kommissionen har hjemsted i Bruxelles. [...]
- d) Den Europæiske Unions Domstol har hjemsted i Luxembourg.
- e) Revisionsretten har hjemsted i Luxembourg.
- f) Det Økonomiske og Sociale Udvalg har hjemsted i Bruxelles.
- g) Regionsudvalget har hjemsted i Bruxelles.
- h) Den Europæiske Investeringsbank har hjemsted i Luxembourg.
- i) Den Europæiske Centralbank har hjemsted i Frankfurt.
- j) Den Europæiske Politienhed (Europol) har hjemsted i Haag.«

Sagens baggrund

- 7 Det Europæiske Agentur for Lægemiddelvurdering blev oprettet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2309/93 af 22. juli 1993 om fastlæggelse af fællesskabsprocedurer for godkendelse og overvågning af human- og veterinærmedicinske lægemidler og om oprettelse af et europæisk agentur for lægemiddelvurdering (EFT 1993, L 214, s. 1). Denne forordning indeholdt ingen bestemmelser om fastlæggelsen af dette agenturs hjemsted.
- 8 I henhold til artikel 1, litra e), i afgørelse 93/C 323/01 af 29. oktober 1993, truffet ved fælles aftale mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet på stats- og regeringschefniveau, vedrørende fastlæggelse af hjemstedet for visse af de Europæiske Fællesskabers organer og tjenester samt Europol (EFT 1993, C 323, s. 1), blev det fastlagt, at dette agentur skulle have hjemsted i London (Det Forenede Kongerige).

- 9 Forordning nr. 2309/93 blev ophævet og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 726/2004 af 31. marts 2004 om fastlæggelse af fællesskabsprocedurer for godkendelse og overvågning af human- og veterinærmedicinske lægemidler og om oprettelse af et europæisk lægemiddelagentur (EUT 2004, L 136, s. 1). Ved denne forordning blev Det Europæiske Agentur for Lægemiddelvurdering omdøbt til »Det Europæiske Lægemiddelagentur«. Den nævnte forordning indeholdt ingen bestemmelser om fastlæggelsen af agenturets hjemsted.
- 10 Den 29. marts 2017 meddelte Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland i henhold til artikel 50, stk. 2, TEU Det Europæiske Råd sin hensigt om at udtræde af Unionen.
- 11 Den 22. juni 2017 godkendte stats- og regeringscheferne for de øvrige 27 medlemsstater i tilknytning til en samling i Det Europæiske Råd vedrørende proceduren i artikel 50 TEU, på grundlag af et forslag fra formanden for Det Europæiske Råd og formanden for Kommissionen, proceduren med henblik på vedtagelse af en afgørelse om flytning af hjemstedet for EMA og Den Europæiske Banktilsynsmyndighed i forbindelse med Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen (herefter »udvælgelsesreglerne«).
- 12 Det fremgik bl.a. af udvælgelsesreglerne, at denne afgørelse ville blive truffet på grundlag af en retfærdig og gennemsigtig beslutningsproces gennem indkaldelse af tilbud baseret på specificerede objektive kriterier.
- 13 I denne henseende blev der i udvælgelsesreglernes punkt 3 fastlagt seks kriterier, nærmere bestemt i) forsikring om, at agenturet kan oprettes på sit hjemsted og kan begynde sit arbejde på datoen for Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen, ii) stedets tilgængelighed, iii) forekomst af tilstrækkelige uddannelsesfaciliteter for børn af agenturets personale, iv) passende adgang til arbejdsmarkedet, social sikring og lægebehandling for såvel børn som ægtefæller, v) forretningskontinuitet og vi) geografisk spredning.
- 14 Ifølge udvælgelsesreglerne skulle disse kriterier fastsættes analogt med de kriterier, der fremgår af den fælles tilgang, der står i bilaget til Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens fælles erklæring af 19. juli 2012 om decentrale agenturer (herefter »den fælles erklæring af 2012«), idet der skulle tages særligt hensyn til, at EMA og Den Europæiske Banktilsynsmyndighed allerede var etableret, og at deres forretningskontinuitet var afgørende.
- 15 Det fremgik endvidere af udvælgelsesreglernes punkt 2, at afgørelsen ville blive truffet ved hjælp af en afstemningsproces, og at medlemsstaterne på forhånd var enige om, at de ville respektere resultatet heraf. Det fremgik nærmere bestemt, at hvis der var dødt løb mellem de tilbageværende tilbud i tredje afstemningsrunde, ville der blive trukket lod mellem de tilbud, der havde modtaget lige mange stemmer.
- 16 Den 30. september 2017 offentliggjorde Kommissionen sin vurdering af de 27 tilbud indgivet af medlemsstaterne.
- 17 Den 31. oktober 2017 offentliggjorde Rådet en note, der skulle supplere udvælgelsesreglerne om praktiske spørgsmål i forbindelse med afstemningen.
- 18 Den 20. november 2017 modtog Den Italienske Republik og Kongeriget Nederlandenes tilbud flest stemmer i tredje afstemningsrunde, idet der var stemmelighed mellem dem. Efter afholdelsen af en lodtrækning i overensstemmelse med udvælgelsesreglernes punkt 2 blev Kongeriget Nederlandenes tilbud valgt.

19 Som følge heraf udpegede repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer samme dag i tilknytning til en samling i Rådet derfor Amsterdam som nyt hjemsted for EMA (herefter »afgørelsen af 20. november 2017«). Følgende fremgik af referatet og pressemeddelelsen vedrørende denne samling:

»Kommissionen vil nu udarbejde lovgivningsforslag, der afspejler dagens afstemning med henblik på vedtagelse heraf efter den almindelige lovgivningsprocedure med inddragelse af Europa-Parlamentet. Rådet og Kommissionen er fast besluttet på at sikre, at disse forslag gennemføres så hurtigt som muligt på baggrund af sagens hastende karakter.«

20 Den 29. november 2017 vedtog Kommissionen forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 726/2004 for så vidt angår Det Europæiske Lægemiddelagenturs hjemsted (COM(2017) 735 final). Det fremgik af begrundelsen for dette forslag, at »[i] tilknytning til Det Forenede Kongeriges meddelelse den 29. marts 2017 om dets hensigt om at udtræde af EU, i henhold til artikel 50 i traktaten om Den Europæiske Union, [havde] de andre 27 medlemsstater, i tilknytning til samlingen i Rådet (almindelige anliggender) (artikel 50), [valgt] Amsterdam, Nederlandene, som nyt hjemsted for [EMA]«. Det nævnte forslags artikel 1 foreskrev indsættelsen af en artikel 71a i forordning nr. 726/2004 med følgende ordlyd: »[EMA] har hjemsted i Amsterdam, Nederlandene.«

21 Den 14. november 2018 blev den anfægtede forordning vedtaget på grundlag af artikel 114 TEUF og artikel 168, stk. 4, litra c), TEUF.

22 Første, anden og tredje betragtning til denne forordning har følgende ordlyd:

»(1) I tilknytning til Det Forenede Kongeriges meddelelse den 29. marts 2017 om dets hensigt om at udtræde af Unionen i henhold til artikel 50 i traktaten om Den Europæiske Union (»TEU«), valgte de andre 27 medlemsstater, i tilknytning til samlingen den 20. november 2017 i Rådet, Amsterdam, Nederlandene, som nyt hjemsted for [EMA].

(2) Under henvisning til artikel 50, stk. 3, i TEU bør [EMA] indtage sit nye hjemsted fra den 30. marts 2019.

(3) For at sikre at [EMA] fungerer på sin nye placering, bør der indgås en hjemstedsaftale mellem [EMA] og Nederlandene, inden [EMA] indtager sit nye hjemsted.«

23 Ved den anfægtede forordnings artikel 1 blev der indsat en artikel 71a i forordning nr. 726/2004, der har følgende ordlyd:

»[EMA] har hjemsted i Amsterdam, Nederlandene.

Nederlandenes kompetente myndigheder træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at [EMA] kan flytte til sin midlertidige placering senest den 1. januar 2019, og at det kan flytte til sin permanente placering senest den 16. november 2019.

Nederlandenes kompetente myndigheder forelægger Europa-Parlamentet og Rådet en skriftlig rapport om de fremskridt, der gøres med tilpasninger af de midlertidige lokaler og med opførelsen af den permanente bygning senest den 17. februar 2019 og derefter hver tredje måned, indtil [EMA] er flyttet til sit permanente hovedsæde.«

- 24 I henhold til den anfægtede forordnings artikel 2, stk. 1 og 2, trådte denne forordning i kraft på dagen for offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende* og fandt anvendelse fra den 30. marts 2019.

Parternes påstande

Sag C-106/19

- 25 Den Italienske Republik har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede forordning annulleres.
 - Rådet og Parlamentet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 26 Rådet har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse, da søgsmålet savner grundlag.
 - Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 27 Parlamentet har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Sag C-232/19

- 28 Comune di Milano har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede forordning annulleres.
 - Det fastslås, at afgørelsen af 20. november 2017 er uden virkning.
 - Rådet og Parlamentet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 29 Rådet har nedlagt følgende påstande:
- Afvisning.
 - Frifindelse, da søgsmålet savner grundlag.
 - Comune di Milano tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 30 Parlamentet har nedlagt følgende påstande:
- Afvisning eller under alle omstændigheder frifindelse, da sagen er ugrundet.

– Comune di Milano tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

- 31 Ved processkrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 29. april 2019 har Parlamentet fremsat en formalitetsindsigelse i henhold til artikel 151, stk. 1, i Domstolens procesreglement.
- 32 I bemærkninger indleveret til Domstolens Justitskontor den 1. juli 2019 har Comune di Milano principalt nedlagt påstand om, at denne formalitetsindsigelse forkastes, og subsidiært om, at denne indsigelse henskydes til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.

Retsforhandlingerne for Domstolen

- 33 Ved afgørelser truffet af Domstolens præsident den 20. maj 2019 og den 14. juni 2019 i sagerne C-106/19 og C-232/19 har henholdsvis Kongeriget Nederlandene og Kommissionen fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets og Parlamentets påstande.
- 34 Ved afgørelse af 26. november 2019 blev den formalitetsindsigelse, som Parlamentet har fremsat i sag C-232/19, henskudt til afgørelse i forbindelse med realiteten.
- 35 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 19. december 2019 er sagerne C-106/19 og C-232/19 blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.
- 36 Den 19. november 2020 har Parlamentet i henhold til artikel 16, stk. 3, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol anmodet om, at Domstolen sættes som stor afdeling i de foreliggende sager.

Anmodningen om en fremskyndet procedure

- 37 Ved særskilt dokument af 11. februar 2019 anmodede Den Italienske Republik om, at sag C-106/19 blev undergivet den fremskyndede procedure i henhold til procesreglementets artikel 133. Til støtte for denne anmodning gjorde den gældende, at den midlertidige flytning af EMA's hjemsted til Amsterdam var i gang på tidspunktet for indgivelsen af dens stævning, og at den endelige flytning af dette hjemsted var planlagt til november 2019, hvilket gav behandlingen af denne sag en særlig hastende karakter.
- 38 I henhold til procesreglementets artikel 133, stk. 1, kan Domstolens præsident efter anmodning fra sagsøgeren eller sagsøgte, efter at have hørt modparten, den refererende dommer og generaladvokaten, beslutte at undergive en sag en fremskyndet procedure, når sagens karakter kræver, at den behandles hurtigt.
- 39 I det foreliggende tilfælde besluttede Domstolens præsident den 15. februar 2021 efter at have hørt de øvrige parter, den refererende dommer og generaladvokaten ikke at efterkomme denne anmodning.
- 40 Hvis den nævnte anmodning var blevet efterkommet, ville dette nemlig ikke have gjort det muligt for Den Italienske Republik at opnå udsættelse af den igangværende gennemførelse af den anfægtede forordning og navnlig ikke af proceduren for flytning af EMA's hjemsted fra London til Amsterdam. Den følsomme og komplekse karakter af de retlige problemer, som sag C-106/19 og de sager, som den er forbundet med, rejser, og som Den Italienske Republik har henvist til i sin anmodning, ville i øvrigt kun vanskeligt lade sig behandle under anvendelse af en sådan

procedure, eftersom det navnlig ikke forekommer passende at forkorte den skriftlige forhandling for Domstolen (jf. analogt dom af 18.5.2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 103 og den deri nævnte retspraksis).

Om søgsmålene

Formaliteten i sag C-232/19 anlagt af Comune di Milano

Parternes argumentation

- 41 Rådet har gjort gældende, at det er åbenbart, at sag C-232/19 skal afvises, eftersom Comune di Milano hverken har søgsmålskompetence eller søgsmålsinteresse i forhold til den anfægtede forordning.
- 42 Hvad indledningsvis angår søgsmålskompetencen har Rådet gjort gældende, at Comune di Milano ikke er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede forordning, som udgør en lovgivningsmæssig retsakt som omhandlet i artikel 289, stk. 3, TEUF, der er vedtaget i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure i artikel 294 TEUF.
- 43 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt Comune di Milano er umiddelbart berørt af den anfægtede forordning, er Rådet således af den opfattelse, at Comune di Milano ikke har godtgjort, hvilken materiel skade den har lidt som følge af vedtagelsen af denne forordning. Den omstændighed, at Den Italienske Republik havde valgt Comune di Milano i forbindelse med dens ansøgning om at modtage EMA's hjemsted, indebærer ikke, at denne er umiddelbart berørt af den nævnte forordning.
- 44 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt Comune di Milano er individuelt berørt af den anfægtede forordning, har Rådet gjort gældende, at Comune di Milano ikke har godtgjort, hvorledes vedtagelsen af denne forordning har skadet den konkrete udøvelse af dens beføjelser, således som disse er defineret i den italienske retsorden. Eftersom Comune di Milano ikke var inddraget i proceduren for vedtagelse af den nævnte forordning, gør den omstændighed, at den deltog i forberedelsen af det italienske tilbud og udvælgelsesproceduren, det desuden ikke muligt at fastslå, at den er individuelt berørt af denne forordning.
- 45 Rådet har i denne forbindelse anført, at EU-retten hverken i procedurereglerne eller i retsakterne vedrørende udvælgelsen af EMA's hjemsted tillægger andre retssubjekter end medlemsstaterne nogen specifik ret til at deltage. Den retspraksis, som Comune di Milano har henvist til, og som anerkender, at borgerne har søgsmålskompetence, når disse udtrykkeligt er nævnt i de forberedende dokumenter til de anfægtede retsakter, og disse retsakter følger af den konkrete hensyntagen til forhold, der vedrører disse borgere, er uden relevans. Comune di Milano har heller ikke godtgjort, hvilke særlige omstændigheder der karakteriserer dens retsstilling, således at den kan anses for at være adressat for den anfægtede forordning. Rådet har endvidere fremhævet, at henvisningen til de principper, der er blevet udviklet på området for offentlige udbud, er uden relevans. Endelig viser de udgifter, som Comune di Milano angiveligt har afholdt, og som blev afholdt på eget initiativ, ikke, at Comune di Milano er individuelt berørt af den anfægtede forordning.

- 46 Hvad dernæst angår søgsmålsinteressen er Rådet af den opfattelse, at Comune di Milano ikke har godtgjort, at den har en eksisterende og faktisk personlig interesse i sagen. For det første ville det forhold, at Comune di Milano eventuelt fik medhold i denne sag, alene have til følge, at den retsakt, der inkorporerer den afgørelse, som er truffet af medlemsstaterne om at fastlægge EMA's hjemsted i Amsterdam, blev annulleret, og ikke, at Milano som sådan blev udpeget som nyt hjemsted for dette agentur. For det andet ville det forhold, at Comune di Milano eventuelt fik medhold, ikke være tilstrækkeligt til at sikre, at betingelserne for at opnå erstatning er opfyldt. For det tredje og endelig gør de eventuelle økonomiske eller sociale konsekvenser, der følger af vedtagelsen af en EU-retsakt, det ikke i sig selv muligt at fastslå, at en lokal myndighed er individuelt berørt af denne retsakt. En lokal myndigheds søgsmålsinteresse foreligger kun, når den anfægtede afgørelse kan skabe en positiv virkning for denne myndigheds retsstilling, dvs. når denne afgørelse har konsekvenser for udøvelsen af de kompetencer, som den er tillagt i henhold til national ret.
- 47 Parlamentet har ligeledes gjort gældende, at Comune di Milano hverken har søgsmålskompetence eller søgsmålsinteresse i forhold til den anfægtede forordning. Det har bl.a. fremhævet, at eftersom denne forordning er en lovgivningsmæssig EU-retsakt som omhandlet i artikel 289, stk. 3, TEUF, påhviler det Comune di Milano at godtgøre, at den er umiddelbart og individuelt berørt af denne. Det er imidlertid klart, at det ikke er godtgjort i den foreliggende sag.
- 48 Hvad i første række angår søgsmålskompetencen har Parlamentet for det første gjort gældende, at de omstændigheder, som Comune di Milano har påberåbt sig, ikke godtgør, at den anfægtede forordning, der begrænser sig til at fastlægge EMA's nye hjemsted i Amsterdam, berører den umiddelbart. Denne forordning begrænser sig i det væsentlige til at fastlægge EMA's nye hjemsted efter Kommissionens forslag. EU-lovgiver har på intet tidspunkt fået forelagt et forslag om at fastlægge det nævnte hjemsted i Milano. Da der ikke er nogen retlig forbindelse mellem det valg, der blev foretaget i afgørelsen af 20. november 2017, og Kommissionens forslag, der ligger til grund for den nævnte forordning, kan det ikke antages, at Comune di Milano er umiddelbart berørt af bestemmelserne i samme forordning.
- 49 Parlamentet har for det andet anført, at Comune di Milano heller ikke er individuelt berørt af den anfægtede forordning, for så vidt som de omstændigheder, som denne lokale enhed har påberåbt sig, ikke er tilstrækkelige til at godtgøre, at den befinder sig i en situation, der adskiller den fra alle andre i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Domstolens praksis. Navnlig kan en eventuel deltagelse fra Comune di Milanos side inden for rammerne af det samarbejde, som medlemsstaterne har indledt med henblik på at fastlægge placeringen af EMA's nye hjemsted, navnlig i henhold til de udvælgelsesregler, der blev godkendt den 22. juni 2017, ikke få til virkning, at Milano karakteriseres på en måde, der er egnet til at opfylde betingelsen om at være individuelt berørt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF. Desuden og uafhængigt af den værdi, som disse regler skal tillægges, tildeler disse ikke de lokale myndigheder nogen særlig rolle ved udvælgelsen mellem de fremsatte tilbud, idet denne rolle er forbeholdt de pågældende medlemsstaters regeringer. På dette punkt adskiller den situation, der er tale om i den foreliggende sag, sig fra situationerne på området for antidumpingtold eller offentlige udbud, hvor visse aktørers deltagelse udtrykkeligt er fastsat i den gældende lovgivning.
- 50 Hvad i anden række angår Comune di Milanos søgsmålsinteresse er Parlamentet af den opfattelse, at de argumenter, som sidstnævnte har fremført, ikke i tilstrækkelig grad kan underbygge, at der foreligger en sådan personlig og reel interesse. For det første er det vanskeligt at forestille sig, at en eventuel annullation af den anfægtede forordning vil kunne tilføre Comune di Milano en fordel som omhandlet i den relevante retspraksis, når denne forordning ikke har nogen direkte

indvirkning på dens retsstilling. Parlamentet har dernæst gjort gældende, at den interesse, som Comune di Milano har påberåbt sig, under alle omstændigheder ikke kan sidestilles med en »personlig« interesse. Det er nemlig åbenbart, at den nævnte forordning på ingen måde griber ind i Comune di Milanos lovgivningsmæssige eller finansielle autonomi, for så vidt som den begrænser sig til at fastlægge EMA's nye hjemsted i Amsterdam. Parlamentet har i denne forbindelse anført, at det var den italienske regering og ikke Comune di Milano, der deltog i udvælgelsesproceduren. Selv hvis det antages, at den anfægtede forordning annulleres, er flytningen af EMA's hjemsted til Milano desuden rent hypotetisk og kan derfor ikke påberåbes som grundlag for Comune di Milanos søgsmålsinteresse. Endelig har Parlamentet anført, at en eventuel annullation af denne forordning ikke kan genoprette en situation, som ikke er blevet ændret ved denne forordning.

- 51 Comune di Milano har for sit vedkommende gjort gældende, at den ikke alene har kompetence til at nedlægge påstand om annullation af den anfægtede forordning, men også en søgsmålsinteresse.
- 52 Hvad nærmere bestemt angår søgsmålskompetencen har Comune di Milano fremhævet, at den anfægtede forordning, som har virkning erga omnes, og som er umiddelbart anvendelig, ubestrideligt påvirker dens retsstilling som kandidatby og aktiv deltager i processen med henblik på udpegelse af EMA's nye hjemsted. Comune di Milano har gjort gældende, at i lighed med, hvad der er blevet fastslået på området for antidumpingtold eller på området for offentlige udbud, har de personer, der er blevet identificeret eller har deltaget i en procedure, der har ført til vedtagelsen af en retsakt, en særlig kompetence til at anlægge søgsmål til prøvelse af sidstnævnte. Den har fremhævet, at Milano i løbet af den i den foreliggende sag omhandlede udvælgelsesprocedure, hvis resultat var afgørende for indholdet af den anfægtede forordning, opnåede det største antal stemmer, og da Milanos ansøgning opfyldte alle de stillede krav, er den eneste grund til, at Milano ikke blev udpeget som EMA's nye hjemsted, at denne forordning var ulovlig.

Domstolens bemærkninger

- 53 Det skal indledningsvis bemærkes, at en regional eller lokal enheds søgsmål ikke kan sidestilles med et søgsmål anlagt af en medlemsstat, idet begrebet »medlemsstat« som omhandlet i artikel 263 TEUF kun omfatter regeringsmyndighederne i medlemsstaterne (dom af 13.1.2022, Tyskland m.fl. mod Kommissionen, C-177/19 P – C-179/19 P, EU:C:2022:10, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 Sådanne enheder er ligesom enhver fysisk eller juridisk person som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF underlagt de specifikke betingelser, som denne bestemmelse fastsætter. De skal derfor særskilt og kumulativt både have en søgsmålsinteresse og søgsmålskompetence i forhold til den retsakt, som de nedlægger påstand om annullation af (jf. i denne retning dom af 17.9.2015, Mory m.fl. mod Kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

– Comune di Milanos søgsmålsinteresse

- 55 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at et annullationssøgsmål, der anlægges af en fysisk eller juridisk person, kun kan antages til realitetsbehandling, såfremt denne person har en retlig interesse i, at den anfægtede retsakt annulleres. En sådan interesse foreligger kun, såfremt en annullation af denne retsakt i sig selv kan have retsvirkninger, og søgsmålet således med sit resultat kan tilføre parten en fordel. Beviset for en sådan interesse, som vurderes på tidspunktet

for anlæggelsen af søgsmålet, og som er en afgørende og grundlæggende betingelse for al rettergang, skal føres af sagsøgeren (dom af 18.10.2018, Gul Ahmed Textile Mills mod Rådet, C-100/17 P, EU:C:2018:842, præmis 37, og af 27.3.2019, Canadian Solar Emea m.fl. mod Rådet, C-236/17 P, EU:C:2019:258, præmis 91).

- 56 I det foreliggende tilfælde kan en eventuel annullation af den anfægtede forordning føre til vedtagelsen af en ny forordning, der materielt set er forskellig fra den anfægtede forordning. Som Comune di Milano har gjort gældende, vil en sådan annullation nemlig medføre, at lovgivningsproceduren genoptages med henblik på at fastlægge det sted, hvor EMA har hjemsted, med den konsekvens, at byen Milano kan tilbydes og udvælges til at modtage dette hjemsted, og at denne by efter den nye udvælgelsesprocedure udpeges som stedet for dette agenturs nye placering.
- 57 Det følger heraf, at Comune di Milano har en retlig interesse i at nedlægge påstand om annullation af den anfægtede forordning.

– *Comune di Milanos søgsmålskompetence*

- 58 I henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF kan enhver fysisk eller juridisk person på det grundlag, der er omhandlet i stk. 1 og 2, indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.
- 59 I denne henseende kan en regional eller lokal enhed, for så vidt som den i lighed med Comune di Milano har status af juridisk person i henhold til national ret, anlægge et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF (dom af 22.6.2021, Venezuela mod Rådet (Berørt tredjeland), C-872/19 P, EU:C:2021:507, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 60 I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, at den anfægtede forordning skal kvalificeres som en lovgivningsmæssig retsakt, eftersom den blev vedtaget på grundlag af artikel 114 TEUF, sammenholdt med artikel 168, stk. 4, litra c), TEUF, og efter den almindelige lovgivningsprocedure. Under disse omstændigheder er det kun, hvis Comune di Milano kan anses for at være umiddelbart og individuelt berørt af denne forordning, at dens søgsmål kan antages til realitetsbehandling.
- 61 Hvad indledningsvis angår spørgsmålet, om Comune di Milano er umiddelbart berørt af den anfægtede forordning, bemærkes, at den betingelse, der er fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF, hvorefter en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt af den foranstaltning, der er genstand for søgsmålet, kræver, at to kumulative kriterier er opfyldt, nemlig for det første, at denne foranstaltning umiddelbart skal have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og for det andet, at foranstaltningen ikke må overlade et skøn til de adressater, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler (jf. i denne retning dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 42, og af 22.6.2021, Venezuela mod Rådet (Berørt tredjeland), C-872/19 P, EU:C:2021:507, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 Det skal undersøges successivt, om Comune di Milano opfylder begge disse krav.

- 63 Det skal for det første bemærkes, at den anfægtede forordning udpeger byen Amsterdam som EMA's hjemsted med øjeblikkelig og bindende virkning. Eftersom denne forordning ikke overlader noget skøn med hensyn til udpegelsen af det sted, hvor EMA skal placeres, og at den i denne henseende har retsvirkninger, uden at der stilles krav om yderligere foranstaltninger, er det andet krav, der er nævnt i denne doms præmis 61, opfyldt.
- 64 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 97 i forslaget til afgørelse, ændres denne konstatering ikke af den omstændighed, at Amsterdams særlige rettigheder og forpligtelser i henhold til tredje betragtning til den anfægtede forordning skal præciseres i en hjemstedsaftale, der skal indgås mellem EMA og Kongeriget Nederlandene.
- 65 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede forordning har umiddelbar indvirkning på sagsøgerens retsstilling, skal det fremhæves, at Milano, repræsenteret ved Comune di Milano, som en lokal enhed med status som juridisk person var en af kandidatbyerne med henblik på fastlæggelsen af EMA's nye hjemsted.
- 66 Det er i øvrigt ubestridt, at Milanos ansøgning blev undersøgt udtrykkeligt under lovgivningsproceduren, og at Kommissionens forslag, der er nævnt i denne doms præmis 20, har været genstand for flere ændringsforslag inden for rammerne af proceduren for Parlamentet.
- 67 Under disse omstændigheder blev Comune di Milanos retsstilling umiddelbart berørt af vedtagelsen af den anfægtede forordning, for så vidt som denne på retligt bindende vis udpegede byen Amsterdam som det sted, hvor EMA's nye hjemsted skulle ligge, hvilket automatisk bevirkede, at kandidatbyen Milano blev udelukket som dette nye hjemsteds placering.
- 68 Hvad herefter angår spørgsmålet, om Comune di Milano er individuelt berørt af den anfægtede forordning, fremgår det af fast retspraksis, at den person, der anlægger et annullationssøgsmaal, for at være individuelt berørt af en almengyldig retsakt skal godtgøre, at den anfægtede retsakt rammer denne på grund af visse egenskaber, som er særlige for denne, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller denne fra alle andre og derfor individualiserer denne på lignende måde som adressaten for en retsakt (jf. i denne retning dom af 15.7.1963, Plaumann mod Kommissionen, 25/62, EU:C:1963:17, s. 223, og af 20.1.2022, Deutsche Lufthansa mod Kommissionen, C-594/19 P, EU:C:2022:40, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 I det foreliggende tilfælde skal det for det første bemærkes, at det fremgår af første betragtning til den anfægtede forordning, at vedtagelsen af denne forordning skete efter den udvælgelsesprocedure, der havde ført til vedtagelsen af afgørelsen af 20. november 2017.
- 70 Det er imidlertid ubestridt, at Milano inden for rammerne af den nævnte udvælgelsesprocedure af Den Italienske Republik var blevet udpeget som kandidatby til at modtage EMA's nye hjemsted, og at byen ved afslutningen af den tredje afstemningsrunde sammen med sin direkte konkurrent, Amsterdam, opnåede flest stemmer, idet der var stemmelighed mellem dem. Milano indgik derfor i den lukkede kreds af kandidatbyer til at modtage dette hjemsted og befandt sig af denne grund på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede forordning i en særlig situation i forhold til sidstnævnte, der var egnet til at give byen en ret til en effektiv domstolsbeskyttelse.
- 71 For det andet blev Milanos situation som muligt hjemsted for EMA, således som Rådet selv har anført i sine skriftlige indlæg, udtrykkeligt nævnt ved flere lejligheder under den lovgivningsprocedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede forordning.

- 72 Comune di Milano befinder sig således under de foreliggende omstændigheder i en faktisk situation, der individualiserer den på lignende måde som adressaten for en retsakt.
- 73 Denne konklusion drages ikke i tvivl af den omstændighed, at den udvælgelsesprocedure, der blev gennemført forud for vedtagelsen af den anfægtede forordning, kun gav medlemsstaterne og ikke de lokale myndigheder en rolle. Det fremgår nemlig af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at Comune di Milano var tæt inddraget i udarbejdelsen af det tilbud, der formelt blev afgivet af Den Italienske Republik, og i de administrative skridt, der havde til formål at promovere Milano med henblik på udpegelsen af EMA's nye hjemsted.
- 74 Den nævnte konklusion berøres heller ikke af den retspraksis, der bl.a. er afspejlet i præmis 73 i dom af 13. januar 2022, Tyskland m.fl. mod Kommissionen (C-177/19 P – C-179/19 P, EU:C:2022:10), vedrørende den særlige situation – der er forskellig fra situationen i det foreliggende tilfælde – hvor en indenstatslig enhed gør gældende, at den retsakt, som denne har nedlagt påstand om annullation af, forhindrer den i at udøve sine egne kompetencer, som den er tillagt ved den nationale forfatningsorden, således som den har til hensigt at gøre det.
- 75 Som Parlamentet og Rådet har fremhævet, er det ganske vist ikke tilstrækkeligt for at anerkende, at et søgsmål anlagt af en lokal myndighed i en medlemsstat kan antages til realitetsbehandling, at denne myndighed påberåber sig den omstændighed, at anvendelsen eller gennemførelsen af en EU-retsakt generelt kan påvirke de socioøkonomiske forhold på dens område.
- 76 Den sag, som Comune di Milano har anlagt, vedrører imidlertid en anden situation, nemlig den situation, hvor en by er blevet udpeget som hjemsted for et EU-agentur med den følge, at ansøgningerne fra andre byer, herunder Milano, er blevet afslået, idet der med afgørelsen om udpegelse blev taget stilling til, om disse ansøgninger skulle imødekommes eller ikke.
- 77 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Comune di Milano, uafhængigt af den selvstændige søgsmålsret, som Den Italienske Republik har i henhold til artikel 263, stk. 2, TEUF, er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede forordning og derfor kan nedlægge påstand om annullation heraf.
- 78 Det følger heraf, at sag C-232/19 kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

- 79 Den Italienske Republik har til støtte for sit søgsmål i sag C-106/19 fremsat to anbringender. Det første anbringende vedrører i det væsentlige en tilsidesættelse af artikel 10 TEU, 13 TEU og 14 TEU samt af artikel 114 TEUF, artikel 168, stk. 4, litra c), TEUF, artikel 289 TEUF og 294 TEUF, idet Parlamentet ikke fuldt ud har udøvet sine beføjelser på lovgivningsområdet. Med det andet anbringende gøres det gældende, at afgørelsen af 20. november 2017 udgør et ulovligt grundlag for den anfægtede forordning.
- 80 Comune di Milano har for sit vedkommende fremsat fire anbringender til støtte for sit søgsmål i sag C-232/19. Det første anbringende, der er rettet direkte mod den anfægtede forordning, vedrører en tilsidesættelse af princippet om repræsentativt demokrati (artikel 10 TEU), princippet om institutionel ligevægt og princippet om loyalt samarbejde (artikel 13 TEU) samt af væsentlige formforskrifter (artikel 14 TEU samt artikel 289 TEUF og 294 TEUF). Det andet, det tredje og det fjerde anbringende, hvormed der i form af en indsigelse rejses tvivl om lovligheden af afgørelsen af 20. november 2017, som denne forordning er baseret på, vedrører henholdsvis

magtfordrejning og en tilsidesættelse af gennemsigtighedsprincippet, princippet om god forvaltningsskik og princippet om rimelighed (det andet anbringende), en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik, gennemsigtighedsprincippet og samarbejdsprincippet (det tredje anbringende) samt en tilsidesættelse af Rådets afgørelse 2009/937/EU af 1. december 2009 om vedtagelse af Rådets forretningsorden (EUT 2009, L 325, s. 35) og de regler, der fremgår af Rådets note af 31. oktober 2017.

Det første anbringende i sag C-106/19 og det første anbringende i sag C-232/19

– Parternes argumentation

- 81 Med det første anbringende i sag C-106/19 har Den Italienske Republik gjort gældende, at den anfægtede forordning er blevet vedtaget i strid med artikel 10 TEU, artikel 13 TEU, artikel 14, stk. 1, TEU, artikel 114 TEUF, artikel 168, stk. 4, litra c), TEUF, artikel 289 TEUF og 294 TEUF, for så vidt som der ikke blev taget hensyn til Parlamentets rolle som medlovgiver.
- 82 Den Italienske Republik har indledningsvis fremhævet, at henset til EU-rettens udvikling og den institutionelle praksis henhører udpegelsen af EU-agenturernes hjemsted ikke under medlemsstaternes kompetence, således som det er tilfældet i forbindelse med fastsættelsen af EU-institutionernes hjemsted i henhold til artikel 341 TEUF, men under Unionens kompetence.
- 83 Ifølge Den Italienske Republik spillede Parlamentet kun en rent formel rolle i den beslutningsproces, der førte til valget af EMA's nye hjemsted og vedtagelsen af den anfægtede forordning. Dette bevidnes af omstændighederne omkring vedtagelsen af denne forordning, navnlig Parlamentets erklæringer, der er knyttet som bilag til dets holdning, som blev fastlagt ved førstebehandlingen den 15. marts 2018, og dets lovgivningsmæssige beslutning af 25. oktober 2018, ved hvilke erklæringer Parlamentet klart gav udtryk for sin beklagelse over, at der var blevet set bort fra det i denne beslutningsproces. Parlamentet har ikke været i stand til at udtale sig om dette valg og følgelig heller ikke til at udøve sine beføjelser som medlovgiver, hverken under den fase, der førte til vedtagelsen af afgørelsen af 20. november 2017, eller under proceduren for vedtagelse af den anfægtede forordning, eftersom Kommissionens forslag og den holdning, som Rådet indtog under denne procedure, ikke gav det nogen reel mulighed for at deltage i processen.
- 84 Comune di Milano har med det første anbringende i sag C-232/19 gjort gældende, at den anfægtede forordning er blevet vedtaget i strid med Parlamentets beføjelser. Der er nemlig ingen tvivl om, at EMA's hjemsted blev valgt efter afslutningen af den proces, der havde ført til afgørelsen af 20. november 2017, som fastlagde indholdet af denne forordning og således fastlæggelsen af EMA's hjemsted i Amsterdam uden for den almindelige lovgivningsprocedure. Parlamentet var på intet tidspunkt inddraget i denne proces, selv om den almindelige lovgivningsprocedure i henhold til artikel 294 TEUF indebærer dets fulde og effektive deltagelse. Rådet og Kommissionen besluttede at vælge Amsterdam som nyt hjemsted for EMA og stillede således Parlamentet over for dette fait accompli uden at give det nogen mulighed for at deltage med henblik på at rejse tvivl om denne afgørelse.

- 85 Det følger heraf, at der er sket en tilsidesættelse af den institutionelle ligevægt i Unionen, af princippet om repræsentativt demokrati og princippet om loyalt samarbejde (dom af 21.6.2018, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-5/16, EU:C:2018:483, præmis 90) og en tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift (dom af 6.9.2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet, C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631, præmis 160)
- 86 Tilsidesættelsen af Parlamentets beføjelser under den lovgivningsprocedure, der førte til udpegelsen af Amsterdam som nyt hjemsted for EMA, fremgår klart af denne institutions erklæringer og af de ændringer, som denne foreslog ved førstebehandlingen.
- 87 Rådet, støttet af Kongeriget Nederlandene, har nedlagt påstand om, at det første anbringende i sag C-106/19 og det første anbringende i sag C-232/19 forkastes.
- 88 Rådet har for det første gjort gældende, at undersøgelsen af den lovgivningsproces, der er blevet fulgt i det foreliggende tilfælde, klart viser – således som navnlig antallet af foreslåede ændringer til forslaget til lovgivningsmæssig beslutning vidner om – at Parlamentet indgående drøftede Kommissionens forslag og undersøgte de forskellige mulige alternativer, inden det accepterede, at EMA's hjemsted blev placeret i Amsterdam. Parlamentet opnåede ligeledes, at flere relevante ændringer blev indarbejdet i den endelige lovtæst. Disse omstændigheder viser, at Parlamentets beføjelser er blevet respekteret på det faktuelle plan og uafhængigt af enhver politisk erklæring.
- 89 Hvad angår argumentet om Parlamentets erklæringer har Rådet præciseret, at en institutions vilje afspejles i de retsakter, som det tilkommer Rådet at vedtage under overholdelse af de gældende formelle procedurer. Selv om de forklarende erklæringer, der undertiden ledsager denne formelle proces, under disse omstændigheder kan give oplysninger om den politiske kontekst eller angive de politiske grunde, der ligger til grund for en given afgørelse, er de som sådan uden relevans for vurderingen af den faktiske udøvelse af en kompetence.
- 90 For det andet er Rådet af den opfattelse, at kompetencen til at fastlægge et EU-agenturs hjemsted påhviler repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, der træffer afgørelse ved fælles aftale. Udpegelsen af EMA's hjemsted i den anfægtede forordning har således blot en deklatorisk værdi, og medlovgiver ville ikke have kunnet afvige herfra, samtidig med at det stod denne frit for ikke at lovgive på dette punkt.
- 91 I denne henseende har Rådet indledningsvis gjort gældende, at kompetencen til at fastlægge hjemstedet for at Unionens agenturer ikke henhører under den kompetence, som Unionen har til materielt at regulere et givent område, og dermed i det foreliggende tilfælde den almindelige lovgivningsprocedure. Ifølge denne institution er afgørelsen om fastlæggelse af et agenturs hjemsted grundlæggende forskellig fra de afgørelser, der regulerer fastlæggelsen af et sådant agenturs kompetencer og de regler, der skal gælde for dets funktionsmåde eller organisation. En sådan afgørelse har en stærk politisk og symbolsk karakter, som ikke er begrænset til det pågældende agenturs særlige fagområde, og som går videre end rent økonomiske betragtninger eller effektivitetshensyn. Rådet har i denne forbindelse henvist til forskellige mellemstatslige erklæringer på området, navnlig Edinburghafgørelsen, men også til tvister vedrørende Parlamentets hjemsted.
- 92 Rådet er endvidere af den opfattelse, at artikel 341 TEUF giver medlemsstaterne kompetence til at fastlægge et EU-agenturs hjemsted ved overenskomst. Det følger nemlig af en analyse af den historiske udvikling af denne bestemmelse og af den sammenhæng, hvori den indgår, at henvisningen til »institutioner[ne]« ikke skal fortolkes indskrænkende, således at den alene

henviser til de institutioner, der er nævnt i artikel 13, stk. 1, TEU. Denne fortolkning svarer desuden til den praksis, der er fastlagt på området, og som, således som Edinburghafgørelsens artikel 2 og fælles erklæring af 2012 vidner om, har opnået interinstitutionel anerkendelse. Denne praksis viser bl.a. klart, at en afgørelse, der træffes ved fælles overenskomst mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, langt fra kun har en rent politisk karakter, men er retligt bindende i en sådan grad, at den i visse tilfælde bliver en betingelse for basisretsaktens ikrafttræden.

- 93 Ifølge Rådet bør arten af Unionens kompetence på et bestemt område ikke forveksles med de måder, hvorpå denne kompetence skal udøves i overensstemmelse med traktaterne. En kompetence kan således være en enekompetence, fordi den er knyttet til et område, der nødvendigvis kræver en handling på EU-plan, men det kan samtidig fastsættes, at den udøves ved hjælp af en afgørelse fra repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer snarere end fra Unionens institutioner. Dette er f.eks. tilfældet for så vidt angår udnævnelsen af dommere og generaladvokater ved Domstolen i henhold til artikel 253 TEUF og udnævnelsen af Rettens medlemmer i henhold til artikel 254 TEUF.
- 94 Endelig har Rådet præciseret, at den omstændighed, at medlovgiverne er forpligtet til at følge medlemsstaternes valg, dog ikke betyder, at medtagelsen i basisretsakten af angivelsen af placeringen af det pågældende EU-agenturs hjemsted ikke har nogen merværdi. Ud over den omstændighed, at denne angivelse er en vigtig faktor for retssikkerheden, kan lovtæksten, som i det foreliggende tilfælde med indsættelsen af artikel 71a i forordning nr. 726/2004 ved forordning 2018/1718, nemlig forbinde den nævnte angivelse med en række andre – såvel materielle som processuelle – normative elementer med henblik på at supplere den rent geografiske fastlæggelse af hjemstedet. Dette er tilfældet i den foreliggende sag, eftersom denne artikel 71a ikke alene angiver, at EMA's hjemsted er beliggende i Amsterdam, men ligeledes pålægger de kompetente nederlandske myndigheder dels at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at flytningen af EMA til agenturets midlertidige placering og derefter til dets permanente placering sker inden præcise datoer, dels regelmæssigt at forelægge Parlamentet og Rådet skriftlige rapporter, indtil EMA er flyttet til sit permanente hovedsæde. Sådanne supplerende bindende retsvirkninger følger således direkte og udelukkende af den anfægtede forordning, med henblik på hvis vedtagelse Parlamentet fuldt ud har udøvet sine beføjelser som medlovgiver, og ikke af valget af hjemsted foretaget af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer.
- 95 Parlamentet har ligeledes nedlagt påstand om, at det første anbringende i sag C-106/19 og det første anbringende i sag C-232/19 forkastes, men af andre grunde end dem, Rådet har anført.
- 96 Parlamentet har indledningsvis anført, at det fuldt ud deler sagsøgernes konklusion, hvorefter en retsakt som afgørelsen af 20. november 2017 på ingen måde lovligt kan begrænse udøvelsen af de beføjelser, som EU-lovgiver er tillagt ved traktaterne. Til forskel fra, hvad disse parter har gjort gældende, er Parlamentet imidlertid af den opfattelse, at de mangler, der kan påvirke denne afgørelse, ikke kan medføre, at den anfægtede forordning er ulovlig, hverken direkte eller indirekte.
- 97 Parlamentet har i det væsentlige gjort gældende, at for så vidt som repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer ikke har nogen kompetence til at fastlægge Unionens organers hjemsted, kan afgørelsen af 20. november 2017 ikke tillægges nogen bindende virkning, der kan begrænse EU-lovgivers område for deltagelse. Hvis det modsatte blev accepteret, ville det nemlig være ensbetydende med at legitimere eksistensen af en beslutningsproces, der ikke har noget at gøre med den institutionelle opbygning, der er indført ved traktaterne, og som ikke tildeler

medlemsstaterne kompetence på området for fastlæggelse af hjemstedet for Unionens organer, kontorer og agenturer. Et sådant kompetenceforbehold kan heller ikke udledes af artikel 341 TEUF, der udelukkende nævner »Unionens institutioner«, som omhandlet i artikel 13, stk. 1, TEU. Henset desuden til det forhold, at EU-institutionerne ikke frivilligt kan give afkald på at udøve de beføjelser, der er tillagt dem ved traktaterne, kunne Kommissionen ikke for sit vedkommende i sit forslag til forordning uden forbehold henvise til det valg, som repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer foretog i afgørelsen af 20. november 2017, uden selv at foretage en skønsmæssig vurdering, ligesom medlovgiverne ikke retligt kunne forpligte sig til at vedtage et sådant forslag. Det følger heraf, at de aftaler, der successivt er indgået mellem medlemsstaterne, som for det første vedrører de udvælgelsesregler, der blev vedtaget den 22. juni 2017, og dernæst valget af Amsterdam som nyt hjemsted for EMA i henhold til afgørelsen af 20. november 2017, har karakter af retsakter, der kun indebærer et politisk samarbejde, som ikke kan begrænse EU-institutionernes beføjelser.

- 98 Parlamentet har præciseret, at det på ingen måde har givet afkald på at udøve de lovgivningsbeføjelser, som det er tillagt ved traktaterne. Det har anført, at den eventuelle politiske betydning af medlemsstaternes holdning for en beslutningsprocedure, der er fastsat i traktaterne, og navnlig for Kommissionens lovgivningsmæssige initiativret og Parlamentets og Rådets lovgivningsbeføjelse, ikke kan udgøre en grund til at annullere den retsakt, der er blevet vedtaget i henhold til den nævnte procedure.
- 99 I det foreliggende tilfælde har Parlamentet sørget for at bevare sin institutionelle stilling med alle de midler, det råder over, idet dets væsentligste bekymring under hele lovgivningsproceduren var at sikre kontinuiteten i EMA's forretninger for at undgå, at den korrekte udførelse af dette EU-agenturs vigtige opgaver på området for beskyttelse af folkesundheden blev bragt i fare ved flytningen af dets hjemsted. Det var med dette formål, at der på Parlamentets initiativ blev fastsat en tidsplan for flytningen og en overvågningsmekanisme i henholdsvis artikel 71a, stk. 2 og 3, i forordning nr. 726/2004, som indsat ved den anfægtede forordning. Dette hensyn afspejles ligeledes i tredje til femte betragtning til denne forordning, som ligeledes blev indført under lovgivningsproceduren.
- 100 Endelig har Parlamentet anført, at selv om valget af hjemstedet for et af Unionens organer, kontorer eller agenturer har en særlig politisk værdi for medlemsstaterne, begrundes denne omstændighed ikke, at medlemsstaterne tildeles en kompetence, som de ikke er tillagt i henhold til traktaterne, såsom kompetencen til at foretage et sådant valg (jf. i denne retning udtalelse 2/00 (Cartagena-protokollen om biosikkerhed) af 6.12.2001, EU:C:2001:664, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 101 Det initiativ, der er blevet gennemført inden for rammerne af det mellemstatslige samarbejde med henblik på at fastlægge det nye hjemsted for EMA, bør således kun tillægges værdien af et rent politisk samarbejde, som førte til afgørelsen af 20. november 2017, der også har en politisk karakter, og som på ingen måde er retligt bindende. Denne afgørelse berører ikke de kompetencer, der er tillagt EU-institutionerne inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure, som er den eneste, der finder anvendelse i den foreliggende sag. Desuden og navnlig kan medlemsstaternes opfordring i afgørelsen af 20. november 2017 og den forudgående udvælgelsesproces ikke anses for at være den forberedende fase i den lovgivningsprocedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede forordning. Mere generelt bør der ikke sondres mellem den retlige værdi og de politiske virkninger af afgørelsen af 20. november 2017.

- 102 Parlamentet har præciseret, at selv om det i det foreliggende tilfælde i sidste ende besluttede at godkende valget af Amsterdam som nyt hjemsted for EMA, gjorde det dette under udøvelse af den skønsbeføjelse, som det er tillagt inden for rammerne af sin rolle som medlovgiver, og ikke fordi det var tvunget hertil på grund af medlemsstaternes stilling. Parlamentets erklæring, der er knyttet som bilag til den lovgivningsmæssige beslutning af 25. oktober 2018, anerkender i øvrigt på intet tidspunkt, at afgørelsen af 20. november 2017 er retligt bindende.
- 103 Kommissionen, der er inter文neret til støtte for Rådets og Parlamentets påstande, har nedlagt påstand om, at de første anbringender i sagerne C-106/19 og C-232/19 forkastes.
- 104 I lighed med Parlamentet er Kommissionen af den opfattelse, at det valg, der træffes af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, hverken kan hindre Kommissionens initiativret eller de to sagsøgte institutioners beføjelser i deres egenskab af medlovgivere. Den har således forklaret, at selv om artikel 341 TEUF ubestrideligt har haft indflydelse på den praksis, der hidtil har været fulgt ved oprettelsen af Unionens forskellige organer, kontorer og agenturer, og selv om Kommissionen har gjort omfattende brug af sin initiativret, idet den har anerkendt relevansen af generelle politiske hensyn, der hovedsageligt er forbundet med nødvendigheden af at sikre en geografisk ligevægt ved fastlæggelsen af de forskellige hjemsteder, og idet den har undladt at fastsætte fastlæggelsen af EU-agenturernes hjemsted i de forslag til retsakter, der indfører dem, ville den frit kunne fravige denne praksis, således som den har gjort det under visse omstændigheder, navnlig ved i sine lovgivningsmæssige forslag at angive placeringen af hjemstedet for visse EU-agenturer. Kommissionen er således ikke retligt forpligtet til at gennemføre det valg, der er truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer eller for visse medlemsstater. Tilsvarende var Parlamentet under ingen omstændigheder retligt bundet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringers afgørelse, der blev truffet i overensstemmelse med denne praksis.
- 105 Kommissionen har fremhævet, at der må sondres mellem den politiske betydning af en holdning, som medlemsstaterne har indtaget, og dens retligt bindende karakter, idet sidstnævnte ikke foreligger i den foreliggende sag. Denne sondring bekræftes ifølge Kommissionen af retspraksis, hvorefter det udelukkende tilkommer Parlamentet og Rådet at fastlægge indholdet af en lovgivningsmæssig retsakt, og hvorefter tilstedeværelsen af en virkning af politisk art ikke kan udgøre en grund til annullation af en retsakt, der er vedtaget efter afslutningen af lovgivningsproceduren (dom af 21.6.2018, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-5/16, EU:C:2018:483, præmis 84 og 86 og den deri nævnte retspraksis).
- 106 Kommissionen har tilføjet, at der ikke er nogen grund til at antage, at medlovgiveren, som Domstolen allerede har anerkendt, var i stand til at beslutte at oprette et organ som et EU-agentur (dom af 2.5.2006, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet, C-217/04, EU:C:2006:279, præmis 44 og 45), ikke, som det var tilfældet i den foreliggende sag, kan træffe afgørelse i fuld uafhængighed med hensyn til fastlæggelsen af det nævnte agenturs hjemsted. Kommissionen har anført, at under drøftelserne i Parlamentet om det forslag, der lå til grund for den anfægtede forordning, blev udpegelsen af Milano som hjemsted for EMA afvist efter at have været genstand for en specifik drøftelse. Denne omstændighed beviser, at muligheden for at fravige den politiske afgørelse fra repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer ikke er rent teoretisk, og at Parlamentet i den foreliggende sag ikke er blevet forelagt et »fait accompli«.

– *Domstolens bemærkninger*

- 107 Med det første anbringende i sag C-106/19 og det første anbringende i sag C-232/19, som skal behandles samlet, har Den Italienske Republik og Comune di Milano i det væsentlige gjort gældende, at Parlamentets beføjelser ikke blev overholdt under den proces, der førte til udpegelsen af Amsterdam som nyt hjemsted for EMA, hvilket er i strid med traktaternes bestemmelser, navnlig artikel 10 TEU, 13 TEU og 14 TEU, artikel 168, stk. 4, litra c), TEUF, artikel 289 TEUF og 294 TEUF.
- 108 Undersøgelsen af disse anbringender kræver, at der indledningsvis tages stilling til spørgsmålet om, hvem – medlemsstaterne eller EU-lovgiver – der har kompetence til at fastlægge hjemstedet for et af Unionens organer, kontorer eller agenturer, hvilket bl.a. forudsætter, at det fastslås, om artikel 341 TEUF, hvorefter hjemstedet for Unionens »institutioner« fastlægges »ved overenskomst mellem medlemsstaternes regeringer«, ligeledes finder anvendelse på Unionens organer, kontorer og agenturer.
- 109 Såfremt det, således som Rådet har gjort gældende, skal konkluderes, at denne kompetence er forbeholdt medlemsstaterne, der handler ved overenskomst, kan EU-lovgiver nemlig ikke lovligt fravige den afgørelse, som medlemsstaterne har truffet på området, selv om det står denne frit for ikke at lovgive på dette punkt, og den retsakt, som EU-lovgiver skal vedtage, kun har deklaratorisk eller bekræftende karakter.
- 110 I tilfælde af, at det skal konkluderes, at den nævnte kompetence tilkommer EU-lovgiver i medfør af de beføjelser, som denne er tillagt ved traktaterne, skal det derimod vurderes, om afgørelsen af 20. november 2017, således som Den Italienske Republik og Comune di Milano har gjort gældende, har begrænset EU-lovgivers beføjelser og mere generelt bragt den institutionelle ligevægt i den procedure, der blev fulgt med henblik på vedtagelsen af den anfægtede forordning, i fare.
- 1) Kompetencen med hensyn til fastlæggelse af placeringen af hjemstedet for Unionens organer, kontorer og agenturer*
- 111 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd og de mål, den forfølger, men også til den sammenhæng, hvori den indgår. En EU-retlig bestemmelses tilblivelseshistorie kan ligeledes give relevante elementer med henblik på dens fortolkning (jf. i denne retning dom af 10.12.2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 112 Det skal således på grundlag af disse fortolkningsmetoder undersøges, om artikel 341 TEUF finder anvendelse på afgørelser om fastlæggelse af hjemstedet for Unionens organer, kontorer og agenturer.
- 113 Hvad for det første angår ordlyden af artikel 341 TEUF henviser denne alene til »Unionens institutioner«. I henhold til artikel 13, stk. 1, TEU henviser begrebet »institutioner« til en præcis liste over enheder, som ikke omfatter Unionens organer og kontorer og heller ikke dens agenturer.
- 114 Hvad for det andet angår den sammenhæng, hvori artikel 341 TEUF indgår, skal det først fremhæves, således som generaladvokat Bobek har anført i punkt 94 i forslaget til afgørelse i sagerne Italien mod Rådet (Hjemstedet for Det Europæiske Lægemedelagentur) og Parlamentet mod Rådet (Hjemstedet for Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed) (C-59/18, C-182/18

og C-743/19, EU:C:2021:812), at Lissabontraktaten har ændret adskillige bestemmelser i traktaterne med henblik på at indføre en udtrykkelig henvisning til »Unionens organer, kontorer og agenturer«, hvilket har medført, at der udtrykkeligt sondres mellem på den ene side Unionens institutioner, der udtrykkeligt er nævnt i artikel 13, stk. 1, TEU, og på den anden side Unionens organer, kontorer og agenturer. Mens visse bestemmelser i EUF-traktaten kun omhandler Unionens institutioner, henviser andre bestemmelser heri, såsom artikel 15, 16, 123, 124, 127, 130, 228, 263, 265, 267, 282, 298 og 325, således mere bredt til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer. Dette er navnlig tilfældet for så vidt angår Domstolens kompetence med hensyn til artikel 263 TEUF, 265 TEUF og 267 TEUF.

- 115 Det må imidlertid konstateres, at ordlyden af artikel 341 TEUF, som kun omhandler »institutioner«, svarer til ordlyden af de bestemmelser, der gik forud for denne artikel, nemlig EØF-traktatens artikel 216 (efter ændring EF-traktatens artikel 216, nu artikel 289 EF).
- 116 Den omstændighed, som Rådet har fremhævet, at bestemmelserne i EUF-traktatens syvende del, som har overskriften »Almindelige og afsluttende bestemmelser«, hvori indgår artikel 341 TEUF, nævner »institutioner«, kan derfor ikke – selv om EU-traktaten, således som det fremgår af denne doms præmis 114, foretager en klar sondring mellem Unionens institutioner på den ene side og dens organer, kontorer og agenturer på den anden side – fortolkes som et udtryk for, at traktaternes ophavsmænd havde til hensigt at tillægge begrebet »institutioner« en bred forståelse, således at det omfatter ikke blot de enheder, der er nævnt i artikel 13, stk. 1, TEU, men også Unionens organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved eller i medfør af traktaterne, og som har til formål at bidrage til virkeliggørelsen af Unionens mål. Dette er så meget desto mere tilfældet, som EU-traktaten og EUF-traktaten udgør et fælles forfatningsmæssigt grundlag for Unionen i henhold til artikel 1, stk. 3, TEU og artikel 1, stk. 2, TEUF, således at definitionen af begrebet »institutioner« i artikel 13, stk. 1, TEU og sondringen mellem disse institutioner på den ene side og Unionens organer, kontorer og agenturer på den anden side skal gives en tværgående og ensartet anvendelse i de to traktater.
- 117 Domstolens brede fortolkning af begrebet »institutioner« som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF, hvoraf fremgår, at »[f]or så vidt angår ansvar uden for kontraktforhold[...] skal Unionen i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, erstatte skader forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv«, kan heller ikke tillægges afgørende betydning.
- 118 Selv om Domstolen har fastslået, at begrebet »institution« som omhandlet i denne sidstnævnte bestemmelse omfatter ikke blot de EU-institutioner, der er opregnet i artikel 13, stk. 1, TEU, men også alle Unionens organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved eller i medfør af traktaterne, og som har til formål at bidrage til virkeliggørelsen af Unionens mål (dom af 16.12.2020, Rådet m.fl. mod K. Chrysostomides & Co. m.fl., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P og C-604/18 P, EU:C:2020:1028, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis), har den ved fastlæggelsen af denne praksis udtrykkeligt lagt vægt på, dels at Unionens organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved eller i medfør af traktaterne, har til formål at bidrage til virkeliggørelsen af Unionens mål, dels at det ville være i strid med hensigten hos traktaternes ophavsmænd, at Unionen, når den handler gennem et organ, kontor eller agentur, vil kunne unddrage sig virkningerne af traktaternes bestemmelser om ansvar uden for kontraktforhold (jf. i denne retning dom af 2.12.1992, SGEEM og Etroy mod EIB, C-370/89, EU:C:1992:482, præmis 13-16).

- 119 Den brede fortolkning, som Domstolen har anlagt af begrebet »institutioner« med henblik på anvendelsen af artikel 340, stk. 2, TEUF, opfylder således det behov, der er begrundet i de almindelige retsgrundsætninger, som er fælles for medlemsstaternes retssystemer, og som udtrykkeligt er nævnt i denne bestemmelse, for at undgå, at Unionen kan unddrage sig anvendelsen af den ordning for ansvar uden for kontraktforhold, der henhører under artikel 268 TEUF, sammenholdt med artikel 340, stk. 2, TEUF, og den retslige prøvelse ved Domstolen, som følger heraf, når den handler gennem et af Unionens organer, kontorer eller agenturer, der ikke indgår blandt de institutioner, som er opregnet i artikel 13, stk. 1, TEU (jf. analogt dom af 2.12.1992, SGEEM og Etroy mod EIB, C-370/89, EU:C:1992:482, præmis 14 og 16). Dette må så meget desto mere være tilfældet, som begrebet »ansatte« i artikel 340, stk. 2, TEUF, således som generaladvokaten har anført i punkt 100 i forslaget til afgørelse, ud fra et funktionelt synspunkt omfatter alle ansatte, der udfører tjeneste for Unionen, uanset om denne tjeneste udføres for Unionens institutioner eller dennes organer, kontorer og agenturer.
- 120 Følgelig kan den anlagte fortolkning af begrebet »institutioner« som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF, som regulerer omfanget af Unionens ansvar uden for kontraktforhold, ikke med føje påberåbes med henblik på analogt at definere anvendelsesområdet for artikel 341 TEUF for så vidt angår rækkevidden af de kompetencer, der er forbeholdt medlemsstaterne i henhold til traktaterne.
- 121 Rådet kan heller ikke med føje påberåbe sig begrebet »institutioner« i artikel 342 TEUF, der fastsætter, at »[m]ed forbehold af de i statuten for Den Europæiske Unions Domstol fastsatte bestemmelser fastlægger Rådet ved forordning med enstemmighed den ordning, der skal gælde for Unionens institutioner på det sproglige område«. Som generaladvokaten har anført i punkt 98 i forslaget til afgørelse i sagerne Italien mod Rådet (Hjemstedet for Det Europæiske Lægemedelagentur), Comune di Milano mod Rådet (Hjemstedet for Det Europæiske Lægemedelagentur) og Parlamentet mod Rådet (Hjemstedet for Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed) (C-59/18, C-182/18 og C-743/19, EU:C:2021:812), skal begrebet »institutioner« i denne sidstnævnte artikels forstand nemlig ikke nødvendigvis fortolkes således, at det omfatter Unionens organer, kontorer og agenturer, for så vidt som sprogordningen for et organ, kontor eller agentur kan være forskellig fra den, der gælder i Unionens institutioner.
- 122 Hvad angår protokol nr. 6 bemærkes, at selv om denne protokol, således som Rådet har gjort gældende, ikke alene fastlægger hjemstedet for Unionens institutioner, men også hjemstedet for visse af Unionens organer, kontorer og agenturer, herunder Europol, og indeholder en henvisning til artikel 341 TEUF, foreskriver den imidlertid ikke, at hjemstederne for Unionens organer, kontorer og agenturer skal fastsættes kollektivt af medlemsstaterne i medfør af det princip, der er fastsat i denne artikel. I denne henseende bemærkes, at disse organer, kontorer og agenturer i Unionen har det fælles kendetegn, at de er blevet oprettet af medlemsstaterne, mens dette ikke er tilfældet for et agentur i Unionen som EMA, der er blevet oprettet af EU-lovgiver på grundlag af de grundlæggende traktater. Der kan således ikke af denne protokol udledes en vilje fra medlemsstaternes side om direkte eller analogt at anvende det princip, der er fastsat i denne artikel, i forbindelse med fastlæggelsen af hjemstedet for alle Unionens organer, kontorer og agenturer.
- 123 Som generaladvokat Bobek har anført i punkt 112 i forslaget til afgørelse i sagerne Italien mod Rådet (Hjemstedet for Det Europæiske Lægemedelagentur), Comune di Milano mod Rådet (Hjemstedet for Det Europæiske Lægemedelagentur) og Parlamentet mod Rådet (Hjemstedet for Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed) (C-59/18, C-182/18 og C-743/19, EU:C:2021:812), vidner vedtagelsen af en specifik protokol tværtimod om, at medlemsstaterne

var af den opfattelse, at deres kollektive afgørelse med hensyn til fastlæggelsen af hjemstedet for visse af Unionens organer, kontorer og agenturer, der var udtømmende opregnet, specifikt skulle være forankret i den primære ret for at skabe retsvirkninger i EU-retten.

- 124 Hvad angår den udtrykkelige henvisning i protokol nr. 6 til artikel 341 TEUF skyldes denne den omstændighed, at denne protokol først og fremmest omhandler de institutioner, der er nævnt i artikel 13, stk. 1, TEU.
- 125 Det er desuden korrekt, således som det fremgår af Edinburghafgørelsens artikel 2, at repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer udtrykte ønske om at forbeholde sig selv muligheden for at træffe afgørelser om hjemstederne for Unionens organer, kontorer og agenturer i samme omfang, som de udtrykkeligt og klart har beføjelse til at træffe afgørelse om hjemstedet for Unionens institutioner i henhold til artikel 341 TEUF. I forbindelse med den regeringskonference, der førte til vedtagelsen af Amsterdamtraktaten, blev teksten i Edinburghafgørelsen i øvrigt gengivet som protokol og knyttet som bilag til EU-traktaten, EF-traktaten, EKSF-traktaten og Euratomtraktaten, og er nu protokol nr. 6, der er knyttet til EU-traktaten, EUF-traktaten og Euratomtraktaten.
- 126 Ikke desto mindre fastsætter sidstnævnte protokols eneste artikel i vendinger, der kan sammenlignes med ordlyden af Edinburghafgørelsens artikel 1, kun hjemstedet for de af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer, som er oprettet af medlemsstaterne. Selv om Domstolen i dom af 1. oktober 1997, Frankrig mod Parlamentet (C-345/95, EU:C:1997:450), hvortil den har henvist i senere domme (jf. i denne retning dom af 13.12.2012, Frankrig mod Parlamentet, C-237/11 og C-238/11, EU:C:2012:796, præmis 36-42, og af 2.10.2018, Frankrig mod Parlamentet (Udøvelse af budgetkompetence), C-73/17, EU:C:2018:787, præmis 33), anerkendte, at denne afgørelse har bindende retsvirkning, kan den nævnte afgørelses artikel 2 desuden ikke udgøre grundlag for en fortolkning af artikel 341 TEUF, der er i strid med dens klare ordlyd.
- 127 Rådet har ligeledes som et element i sammenhængen påberåbt sig den tidligere institutionelle praksis vedrørende fastlæggelsen af hjemstedet for Unionens organer, kontorer og agenturer og har gjort gældende, at denne praksis er »anerkendt på institutionelt plan« gennem den fælles erklæring af 2012 og den fælles tilgang, der er knyttet som bilag hertil.
- 128 Det fremgår imidlertid af de oplysninger, som Domstolen er blevet gjort bekendt med i de foreliggende sager, at den hævdede praksis langt fra har en generel udbredelse. De procedurer, der følges med henblik på at udpege hjemstedet for Unionens organer, kontorer og agenturer, er nemlig enten blevet gennemført af medlemsstaterne alene eller i varierende omfang og på forskellige grundlag af Unionens institutioner i deres egenskab af aktører i eller uden for lovgivningsproceduren.
- 129 Hvis det ikke desto mindre antages, således som Rådet har hævdet, at det er muligt at identificere en tidligere fastlagt og sammenhængende praksis, hvorefter hjemstederne for Unionens organer, kontorer og agenturer systematisk er blevet fastlagt på grundlag af et politisk valg, der alene er truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, kan den fortolkning af artikel 341 TEUF, som Rådet har foreslået på grundlag af denne praksis, ikke anses for »anerkendt på institutionelt plan« gennem den fælles erklæring af 2012 og den fælles tilgang, der er knyttet som bilag hertil. Som det er fremhævet i denne erklærings femte afsnit, er den nemlig ikke retligt

bindende og indeholder i øvrigt ikke på nogen måde anerkendelse af et forbehold med hensyn til medlemsstaternes kompetence for så vidt angår fastlæggelsen af hjemstedet for Unionens organer, kontorer og agenturer.

- 130 Under alle omstændigheder kan en sådan praksis, der er i strid med bestemmelserne i EUF-traktaten og navnlig artikel 341 TEUF, idet den på trods af denne artikels klare ordlyd udvider dennes anvendelsesområde til at omfatte fastlæggelse af hjemstedet for Unionens organer, kontorer og agenturer, ikke have en præcedensvirkning, der binder institutionerne (jf. i denne retning dom af 6.5.2008, Parlamentet mod Rådet, C-133/06, EU:C:2008:257, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 131 Hvad for det tredje og sidste angår formålet med artikel 341 TEUF består dette i at bevare medlemsstaternes beslutningsbeføjelser alene i forbindelse med fastlæggelsen af hjemstedet for Unionens institutioner. I modsætning til det standpunkt, som Rådet indtog i retsmødet, kan en fortolkning af denne artikel, hvorefter den ikke finder anvendelse på Unionens organer, kontorer og agenturer, ikke medføre, at den fratages enhver effektiv virkning, således som generaladvokat Bobek har anført i punkt 138 i forslaget til afgørelse i sagerne Italien mod Rådet (Hjemstedet for Det Europæiske Lægemedelagentur), Comune di Milano mod Rådet (Hjemstedet for Det Europæiske Lægemedelagentur) og Parlamentet mod Rådet (Hjemstedet for Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed) (C-59/18, C-182/18 og C-743/19, EU:C:2021:812). Selv om det er korrekt, at hjemstedet for Unionens institutioner allerede er fastsat i den primære ret, i det foreliggende tilfælde protokol nr. 6, er artikel 341 TEUF ikke desto mindre fortsat relevant for enhver mulig fremtidig afgørelse om ændring af en eksisterende institutions hjemsted eller om fastlæggelse af hjemstedet for en ny institution.
- 132 I denne sammenhæng bemærkes, at til forskel fra Unionens institutioner, hvis oprettelse og funktioner som følge af deres forfatningsmæssige betydning er fastsat i selve traktaterne, er Unionens organer, kontorer og agenturer, såsom EMA, hvis formål er at sikre virkeliggørelsen af målene for en given EU-politik, som hovedregel ikke oprettet ved traktaterne. Under disse omstændigheder skal oprettelsen heraf, såfremt den primære ret ikke indeholder bestemmelser herom, fremgå af en afledt retsakt, der er vedtaget på grundlag af de materielle bestemmelser, der gennemfører Unionens politik, i hvilken forbindelse det pågældende organ, kontor eller agentur varetager opgaver, og i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i disse bestemmelser.
- 133 I mangel af andre præciseringer i denne henseende i traktaterne tilkommer det ligeledes EU-lovgiver i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i de materielt relevante traktatbestemmelser, at fastsætte hjemstedet for et organ, kontor eller agentur i Unionen, som denne selv har oprettet ved en afledt retsakt, der er vedtaget på grundlag af disse bestemmelser, i lighed med den kompetence, som EU-lovgiver i henhold til de nævnte bestemmelser har til at fastlægge dette organs, kontors eller agents beføjelser, organisation og funktionsmåde.
- 134 I modsætning til, hvad Rådet har anført, er afgørelsen om fastlæggelse af hjemstedet for et af Unionens organer, kontorer og agenturer således snævert forbundet med afgørelsen om dets oprettelse. En afgørelse om flytning af hjemstedet for et agentur har samme karakter.
- 135 I forbindelse med fastlæggelsen af hjemstedet for Unionens organer, kontorer eller agenturer kan der ganske vist tages hensyn til politiske overvejelser, såsom nødvendigheden af ved placeringen af Unionens organer, kontorer eller agenturer at sikre en vis geografisk ligevægt eller at tilgodese de medlemsstater, der endnu ikke er hjemsted for et af Unionens organer, kontorer eller agenturer.

- 136 Den politiske karakter, der kendetegner afgørelsen om at fastlægge hjemstedet for et sådant organ, kontor eller agentur i Unionen, kan imidlertid ikke i sig selv begrunde, at denne afgørelse falder uden for EU-lovgivers kompetence, idet denne nemlig regelmæssigt skal træffe politiske valg under udøvelsen af Unionens kompetencer (jf. i denne retning dom af 7.9.2016, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, C-113/14, EU:C:2016:635, præmis 55).
- 137 En sådan afgørelse skal i øvrigt hovedsageligt gøre det muligt at sikre virkeliggørelsen af de opgaver, der er overdraget til det pågældende organ, kontor eller agentur i Unionen med henblik på at gennemføre målene for en given politik.
- 138 Synspunktet om, at den omstændighed, at fastlæggelsen af hjemstedet for Unionens organer, kontorer eller agenturer knyttes til det materielle retsgrundlag for oprettelsen af et sådant organ, kontor eller agentur, afhængigt af det relevante retsgrundlag, kan føre til, at denne fastlæggelse skal ske med kvalificeret flertal i Rådet, og ikke ved en afgørelse truffet efter fælles overenskomst mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, samtidig med at den nævnte fastlæggelse indgår som et kompromiselement i forbindelse med den lovgivningsmæssige debat, kan heller ikke tiltrædes.
- 139 Som anført i denne doms præmis 136 er den omstændighed, at en afgørelse om fastlæggelse af hjemstedet for Unionens organer, kontorer eller agenturer kan have en vigtig politisk dimension, for så vidt som den bl.a. skal tage hensyn til betragtninger vedrørende den geografiske ligevægt, ikke til hinder for, at EU-lovgiver kan træffe denne afgørelse i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i de materielt relevante traktatbestemmelser, idet denne politiske dimension i denne henseende kan udgøre et element, som EU-lovgiver kan tage hensyn til ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse. Det skal i øvrigt fremhæves, at eftersom Unionens lovgivningsprocedure i henhold til bestemmelserne i artikel 1, stk. 2, TEU, sammenholdt med artikel 10, stk. 3, TEU, er underlagt princippet om gennemsigtighed over for borgerne, kan anvendelsen af denne proces styrke det demokratiske grundlag for en afgørelse om udpegelsen af hjemstedet for et organ, kontor eller agentur i Unionen såsom EMA.
- 140 Desuden og mere grundlæggende kan den omstændighed, at en afgørelse som den, der vedrører fastlæggelsen af hjemstedet for et af Unionens organer, kontorer og agenturer, er politisk følsom, ikke føre til en ændring af de beføjelser, som traktaterne tillægger Unionens institutioner, eller til, at udøvelsen af disse beføjelser falder uden for de lovgivningsprocedurer, der er fastsat i traktaterne. Fastlæggelsen af rækkevidden af en traktatbestemmelse, der regulerer en materiel kompetence for Unionen, kan således ikke afhænge af betragtninger, der vedrører det pågældende områdes politisk følsomme karakter eller hensynet til at sikre virkningen af en handling.
- 141 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger og navnlig af ordlyden af artikel 341 TEUF, at denne bestemmelse ikke kan fortolkes således, at den regulerer udpegelsen af hjemstedet for et organ, kontor eller agentur i Unionen såsom EMA.
- 142 Under disse omstændigheder tilkommer kompetencen til at træffe afgørelse om, hvor dette agenturs hjemsted skal placeres, ikke medlemsstaterne, men EU-lovgiver, som det med henblik herpå påhviler at handle i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i de materielt relevante traktatbestemmelser, i det foreliggende tilfælde artikel 114 TEUF og artikel 168, stk. 4, TEUF, der foreskriver anvendelsen af den almindelige lovgivningsprocedure.

143 Det er i lyset af denne konklusion, at rækkevidden af afgørelsen af 20. november 2017 dernæst skal vurderes, og det skal undersøges, om Parlamentets beføjelser er blevet overholdt.

2) Rækkevidden af afgørelsen af 20. november 2017 og overholdelsen af Parlamentets beføjelser

144 Den Italienske Republik og Comune di Milano har i det væsentlige gjort gældende, at vedtagelsen af afgørelsen af 20. november 2017 som sådan har tilsidesat Parlamentets beføjelser. De har gjort gældende, at Parlamentet i det mindste anså sig for bundet af denne afgørelse.

145 Hvad for det første angår klagepunktet om, at afgørelsen af 20. november 2017 som sådan har tilsidesat Parlamentets beføjelser, fremgår det af de grunde, der er anført i denne doms præmis 111-142, at kompetencen med hensyn til fastlæggelse af hjemstedet for Unionens organer, kontorer og agenturer tilkommer EU-lovgiver og ikke medlemsstaterne.

146 Den lovgivningsbeføjelse, der er indrømmet Parlamentet og Rådet i artikel 14, stk. 1, TEU og artikel 16, stk. 1, TEU, og som bygger på det i artikel 13, stk. 2, TEU fastsatte princip om tildeling af beføjelser og mere generelt på princippet om den institutionelle ligevægt, der er karakteristisk for Unionens institutionelle opbygning, indebærer imidlertid, at det udelukkende tilkommer disse institutioner at fastlægge indholdet af en lovgivningsmæssig retsakt (dom af 21.6.2018, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-5/16, EU:C:2018:483, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).

147 En afgørelse som afgørelsen af 20. november 2017, der er blevet vedtaget af medlemsstaterne på grundlag af specifikke materielle og processuelle regler, som medlemsstaterne har aftalt uden for den ramme, der er fastsat i henhold til EU-retten, kan heller ikke uden at den institutionelle opbygning og den kompetencefordeling, der følger af traktaterne, tilsidesættes, tillægges nogen bindende virkning, der kan begrænse EU-lovgivers skønsbeføjelse, selv om Kommissionen var inddraget i den udvælgelsesproces, der førte til vedtagelsen af denne afgørelse. En sådan afgørelse har således karakter af en retsakt om politisk samarbejde, som under ingen omstændigheder må gribe ind i de kompetencer, der er tillagt EU-institutionerne inden for rammen af den almindelige lovgivningsprocedure.

148 I denne henseende kan den blotte omstændighed, at Parlamentet ikke var inddraget i den proces, der førte til vedtagelsen af afgørelsen af 20. november 2017, ikke anses for at være en tilsidesættelse eller en omgåelse af Parlamentets beføjelser som medlovgiver. Ud over det forhold, at denne proces foregik uden for den ramme, der er fastlagt i EU-retten, og at denne afgørelse ikke er bindende i EU-retten, var lovgivningsproceduren vedrørende fastsættelsen af EMA's nye hjemsted på tidspunktet for dens vedtagelse nemlig endnu ikke blevet indledt.

149 Det følger heraf, at klagepunktet om, at vedtagelsen af afgørelsen af 20. november 2017 som sådan har tilsidesat Parlamentets beføjelser, må forkastes.

150 Hvad for det andet angår klagepunktet om, at Parlamentet anså sig selv for at være bundet af afgørelsen af 20. november 2017 og således afstod fra effektivt at udøve sine kompetencer på lovgivningsområdet ved at begrænse sin rolle til rent formelle aspekter, fremgår det for det første af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at det forslag, der lå til grund for den anfægtede forordning, og som er nævnt i denne doms præmis 20, og som fastsatte, at Amsterdam skulle vælges som EMA's nye hjemsted, blev analyseret af flere parlamentariske udvalg. Nogle af disse, såsom Budgetkontroludvalget og Udvalget om Konstitutionelle Anliggender, udtalte sig om dette forslag henholdsvis den 11. januar 2018 og den 26. februar 2018.

- 151 Dernæst gav drøftelserne i Parlamentet anledning til, at der blev indgivet ændringsforslag, hvoraf visse indeholdt forslag om, at der blev valgt en anden by end Amsterdam som EMA's hjemsted, navnlig Milano, mens andre indeholdt forslag om, at der blev vedtaget nye udvælgelseskriterier og nye processuelle ordninger for valget af dette hjemsted. Efter afstemningen i det parlamentariske udvalg og derefter på plenarmødet blev disse ændringer imidlertid forkastet i deres helhed af Parlamentet, som valgte det i Kommissionens forslag angivne hjemsted. Forløbet af lovgivningsprocessen og det resultat, som den førte til, viser således, at den eventuelle udpegelse af Milano som nyt hjemsted for EMA blev drøftet under det parlamentariske arbejde, inden den endeligt blev forkastet.
- 152 Efter de uformelle forhandlinger mellem Rådet og Parlamentet blev der til gengæld vedtaget andre ændringer vedrørende angivelsen af en præcis dato for flytningen af EMA's hjemsted og indførelsen af en mekanisme til overvågning af de fremskridt, der blev gjort i forbindelse med flytningen. Disse tilføjelser blev efterfølgende indsat i den anfægtede forordnings tekst, således som det fremgår af anden og tredje betragtning til forordningen.
- 153 Endelig stemte Parlamentet den 25. oktober 2018 om udkastet til lovgivningsmæssig retsakt under hensyntagen til en række uformelle udvekslinger mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen med henblik på at nå til enighed om spørgsmålet om EMA's nye hjemsted ved førstebehandlingen og undgå behovet for en andenbehandling eller en forligsprocedure.
- 154 Det kan således ikke med føje gøres gældende, at Parlamentets deltagelse var begrænset til en rent formel rolle.
- 155 Ganske vist anførte Parlamentet i den erklæring, der var knyttet som bilag til lovgivningsmæssige beslutning af 25. oktober 2018, at det beklagede, at »der ikke [var] blevet taget behørigt hensyn til dets rolle som medlovgiver, eftersom det ikke blev inddraget i proceduren til udvælgelse af det nye hjemsted for [EMA]« (stk. 1), ønskede »[at gøre] opmærksom på sine beføjelser som medlovgiver«, krævede »fuld respekt for den almindelige lovgivningsprocedure for så vidt angår placering af organer og agenturer« (stk. 2), og fordømte »den procedure, der blev fulgt ved udvælgelsen af det nye hjemsteds placering, og som de facto [havde] frataget Europa-Parlamentet dets beføjelser, da det reelt ikke [var blevet] inddraget i processen, men nu blot [forventedes] at bekræfte valget af det nye hjemsted gennem den almindelige lovgivningsprocedure« (stk. 4).
- 156 Det kan imidlertid ikke udledes af denne erklæring, at Parlamentet var af den opfattelse, at afgørelsen af 20. november 2017 var retligt bindende. Denne afgørelse og den forudgående udvælgelsesproces har ganske vist kunnet have en væsentlig politisk værdi, navnlig henset til den af Parlamentet påberåbte omstændighed, at det var nødvendigt at sikre kontinuiteten i EMA's forretninger og følgelig udpegelsen af et nyt hjemsted for dette agentur hurtigst muligt. Den nævnte afgørelses politiske virkning på Parlamentet og Rådets lovgivningsbeføjelse kan dog ikke udgøre en grund til, at Domstolen annullerer den anfægtede forordning (jf. analogt dom af 6.9.2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet, C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631, præmis 145-149, og af 21.6.2018, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-5/16, EU:C:2018:483, præmis 85 og 86).
- 157 Endelig kan henvisningen i første betragtning til den anfægtede forordning til afgørelsen af 20. november 2017 heller ikke i sig selv godtgøre, at Parlamentet ikke har vurderet omfanget af dets beføjelser korrekt, eller at disse er blevet tilsidesat.
- 158 Det følger heraf, at klagepunktet om, at Parlamentet anså sig for bundet af afgørelsen af 20. november 2017, ligeledes må forkastes.

- 159 Under disse omstændigheder må det første anbringende i sag C-106/19 og det første anbringende i sag C-232/19 forkastes.

Det andet anbringende i sag C-106/19 og det andet til det fjerde anbringende i sag C-232/19

– Parternes argumentation

- 160 Med det andet anbringende i sag C-106/19 har Den Italienske Republik gjort gældende, at selv i tilfælde af, at Parlamentets beføjelser ikke er blevet tilsidesat, og navnlig, at den anfægtede forordning blot »sikrer modtagelsen« af afgørelsen af 20. november 2017, medfører de ulovligheder, som denne afgørelse er behæftet med, og som er anfægtet i sag C-59/18, Den Italienske Republik mod Rådet, at denne forordning indirekte er ulovlig. Den Italienske Republik har under henvisning til de argumenter, der er blevet fremført i forbindelse med sidstnævnte sag, fremhævet, at den nævnte afgørelse er behæftet med magtfordrejning.
- 161 Comune di Milano har med sit andet, tredje og fjerde anbringende i sag C-232/19, der overlapper Den Italienske Republiks andet anbringende i sag C-106/19, ligeledes gjort gældende, at eftersom den anfægtede forordning er baseret på afgørelsen af 20. november 2017, påvirker de ulovligheder, som denne afgørelse er behæftet med, og den forudgående udvælgelsesproces lovligheden af denne forordning.
- 162 I forbindelse med det andet anbringende i sag C-232/19 har Comune di Milano for det første anfægtet lovligheden af den udvælgelsesprocedure, der blev vedtaget den 22. juni 2017, for så vidt som denne foreskrev anvendelse af lodtrækning med henblik på at træffe afgørelse om den endelige udpegelse af placeringen af EMA's hjemsted. Ifølge Comune di Milano udgør valget af en så vilkårlig udpegelsesmetode magtfordrejning, idet den afviger fra det formål, der forfølges med udvælgelsesproceduren, nemlig at sikre, at det bedste tilbud om modtagelse af EMA's nye hjemsted vælges under hensyntagen til de på forhånd fastsatte kriterier.
- 163 For det andet har Comune di Milano gjort gældende, at udvælgelsesproceduren ligeledes er ulovlig som følge af, at Kommissionen ikke har truffet de informationsforanstaltninger, der er fastsat med henblik på denne procedure, hvilket har ført til, at de medlemsstater, der deltog i afstemningen, foretog en fuldstændig urigtig gengivelse af Nederlandenes tilbud.
- 164 Med det tredje anbringende har Comune di Milano gjort gældende, at udvælgelsesproceduren, der blev vedtaget den 22. juni 2017, tilsidesatte princippet om god forvaltningsskik og princippet om loyalt samarbejde, for så vidt som den fastsatte en afsluttende lodtrækning, som udgør en udvælgelsesmetode, der er uværdig for en beslutningsproces, som er særlig for EU-institutionerne. Comune di Milano har endvidere gjort gældende, at denne procedure har tilsidesat princippet om gennemsigtighed i forvaltningen, for så vidt som der ikke er blevet udarbejdet noget referat af afstemningen, og der mere generelt ikke har været nogen form for offentliggørelse eller kontrol af proceduren.
- 165 Endelig har Comune di Milano med sit fjerde og sidste anbringende i det væsentlige gjort gældende, at der er sket tilsidesættelse af en række bestemmelser i Rådets forretningsorden om udarbejdelse af referat, vedtagelse af afgørelser, retsakternes form og begrundelsespligten. Comune di Milano har endvidere gjort gældende, at udvælgelsesproceduren, navnlig

lodtrækningsfasen, blev gennemført i strid med de regler, der er fastsat i det notat af 31. oktober 2017, som er nævnt i denne doms præmis 17, navnlig for så vidt som der heri var fastsat en pause på 30 minutter mellem hver afstemningsrunde.

- 166 Rådet har nedlagt påstand om, at de fremsatte anbringender forkastes, idet det bl.a. har gjort gældende, at Den Italienske Republik og Comune di Milano ikke kan anfægte lovligheden af afgørelsen af 20. november 2017.
- 167 Parlamentet har for sit vedkommende anført, at Den Italienske Republiks stævning formelt set ikke opfylder betingelserne i artikel 21 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og procesreglementets artikel 120, litra c), for så vidt angår fremsættelsen af argumenterne. Med hensyn til realiteten er det Parlamentets opfattelse, at de fremførte anbringender er uvirksomme, da der ikke er nogen retlig forbindelse mellem afgørelsen af 20. november 2017 og den anfægtede forordning.
- 168 Kommissionen har ligeledes nedlagt påstand om, at de fremførte anbringender forkastes, da afgørelsen af 20. november 2017 ikke har nogen retligt bindende virkning.

– *Domstolens bemærkninger*

- 169 Det andet anbringende i sag C-106/19 og det andet, det tredje og det fjerde anbringende i sag C-232/19, hvormed Den Italienske Republik og Comune di Milano i det væsentlige har gjort gældende, at de ulovligheder, som afgørelsen af 20. november 2017 er behæftet med, medfører, at den anfægtede forordning er ulovlig, er baseret på den forudsætning, at der er en retlig forbindelse mellem denne afgørelse og denne forordning.
- 170 Som det fremgår af betragtningerne i denne doms præmis 111-142, tilkommer kompetencen til at træffe afgørelse om fastlæggelse af hjemstedet for Unionens organer, kontorer eller agenturer imidlertid ikke medlemsstaterne, men EU-lovgiver, som udøver denne kompetence i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i de materielt relevante traktatbestemmelser, i det foreliggende tilfælde artikel 114 TEUF og artikel 168, stk. 4, TEUF, der fastsætter anvendelsen af den almindelige lovgivningsprocedure. Som det blev fastslået i denne doms præmis 147, er afgørelsen af 20. november 2017 i øvrigt uden bindende retsvirkninger i EU-retten, hvorfor den ikke kan udgøre retsgrundlaget for den anfægtede forordning og i øvrigt ikke har nogen retlig tilknytning til denne.
- 171 Selv hvis det antages, således som sagsøgerne har gjort gældende, at afgørelsen af 20. november 2017 er blevet truffet efter en mangelfuld procedure og i henhold til en uregelmæssig fremgangsmåde, er denne omstændighed i sig selv uden betydning for den anfægtede forordnings lovlighed.
- 172 Under disse omstændigheder skal det andet anbringende i sag C-106/19 og det andet, det tredje og det fjerde anbringende i sag C-232/19 forkastes som uvirksomme.
- 173 Da ingen af de anbringender, der er fremført til støtte for de foreliggende søgsmål, er blevet taget til følge, bør Rådet og Parlamentet frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

- 174 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 175 I medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 3, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Domstolen kan dog, hvis dette efter omstændighederne findes begrundet, beslutte, at en part, ud over at bære sine egne omkostninger, skal betale en del af modpartens omkostninger.
- 176 I det foreliggende tilfælde, der er kendetegnet ved, at omstændighederne omkring vedtagelsen af den anfægtede forordning er præget af, at der foreligger forskelle i praksis og forskellige fortolkninger vedrørende spørgsmålet om beslutningskompetencen med hensyn til fastlæggelse af hjemstedet for Unionens organer, kontorer og agenturer, forekommer det berettiget at bestemme, at hver af hovedparterne, dvs. Den Italienske Republik, Comune di Milano, Rådet og Parlamentet, bærer deres egne omkostninger.
- 177 I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer Kongeriget Nederlandene og Kommissionen som intervenienter deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Rådet for den Europæiske Union og Europa-Parlamentet frifindes.**
- 2) **Den Italienske Republik, Rådet og Parlamentet bærer hver deres egne omkostninger i sag C-106/19.**
- 3) **Comune di Milano, Rådet og Parlamentet bærer hver deres egne omkostninger i sag C-232/19.**
- 4) **Kongeriget Nederlandene og Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter