



Határozatok Tára

MICHAL BOBEK

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2021. október 6.¹

C-106/19. és C-232/19. sz. egyesített ügyek

Olasz Köztársaság (C-106/19),

Comune di Milano (C-232/19)

kontra

az Európai Unió Tanácsa,

Európai Parlament

„Megsemmisítés iránti kereset – Elfogadhatóság – Kereshetőségi jog – Közvetlen és személyes érintettség – A 726/2004/EK rendeletnek az Európai Gyógyszerügynökség székhelye tekintetében történő módosításáról szóló (EU) 2018/1718 rendelet – Az Európai Parlament előjogai – Valamely ügynökség székhelyének meghatározása céljából a tagállamok képviselői által a Tanács ülése keretében elfogadott határozat – Kötelező joghatás hiánya az uniós jogrendben – Az Európai Parlament által a rendes jogalkotási eljárás keretében gyakorolt mérlegelési mozgáster – Korlátok”

I. Bevezetés

1. A jog nem esélylatolgatás. Ez nem jelenti azt, hogy az ügyvédeknek – más szakmák tagjaihoz igen hasonlóan – nincs néha szükségük egy kis szerencsére. Ez a kijelentés inkább arra utal, hogy a modern jogrendszerek bölcsője az ész- és okszerűség (ígéretét) rejti. A sorshúzás – a jellegéből adódóan – még abban az esetben is észszerűtlen, ha alkalmazása valójában pártatlan és költséghatékony eredményt hozhat. Ennek oka az, hogy önmagában nem elegendő valamely eredmény elérése. A jogi döntéshozatal eredményeként manapság inkább betudható, tehát elszámoltatható és felülvizsgálható döntés meghozatala az elvárt.²

2. A jelen ügyben természetesen a Comune di Milano (milánói önkormányzat, Olaszország) és az Olasz Köztársaság – anélkül, hogy közvetlenül a sorshúzásos döntéshozatal filozófiai kihatásaival foglalkozna³ – vitatja ezen eljárás eredményét: az Európai Unió Tanácsának ülése keretében Amszterdam (Hollandia) városának sorshúzással, az Európai Gyógyszerügynökség (EMA) új székhelyeként történő kiválasztását. E kiválasztás alapján két eljárás indult a Bíróság előtt.

¹ Eredeti nyelv: angol.

² Duxbury, N., *Random Justice: On Lotteries and Legal Decision-Making*, Clarendon Press, Oxford, 1999, különösen az 5. és 14. oldal.

³ Közvetlenül a Comune di Milano beadványával, amelynek értelmében az EMA új székhelyének ily módon történő kiválasztása hatáskörrel való visszaélést valósított meg, valamint sértette az átláthatóság, a megfelelő ügyintézés és a méltányosság elvét.

3. Először is, az Olasz Köztársaság és a Comune di Milano a C-59/18. és C-182/18. sz. egyesített ügyekben vitatta a tagállami képviselőknek az EMA új székhelyének Amszterdamban történő elhelyezésére vonatkozó határozatát. Az ezen ügyekben felvetett kérdésekkel – különösen azzal a kérdéssel, hogy a tagállamok képviselőinek határozata az EUMSZ 263. cikk alapján képezheti-e megsemmisítés iránti kereset tárgyát – a C-59/18. és C-182/18. sz. egyesített ügyekre vonatkozó párhuzamos indítványomban, valamint (a tagállami képviselők Európai Munkaügyi Hatóság [ELA] székhelye Pozsonyban [Szlovákia] történő elhelyezésére vonatkozó határozatának Európai Parlament általi megtámadásával kapcsolatos) C-743/19. sz. ügyre vonatkozó indítványomban foglalkozom.⁴

4. Ezt követően az (EU) 2018/1718 rendelet (a továbbiakban: megtámadott rendelet) akként rendelkezett, hogy az EMA új székhelye Amszterdam.⁵ Az Olasz Köztársaság és a Comune di Milano a Tanács és a Parlament ellen irányuló jelen keresetekkel elsősorban e rendelet jogszerűségét vitatják.

II. Jogi háttér

5. A 2018. november 14-én elfogadott és az EUMSZ 114. cikkén, valamint az EUMSZ 168. cikk (4) bekezdésének c) pontján alapuló 2018/1718 rendelet a következő rendelkezéseket tartalmazza:

„1. cikk

A 726/2004/EK rendelet az alábbi cikkel egészül ki:

»71a. cikk

Az Ügynökség székhelye Amszterdam, Hollandia.

Hollandia illetékes hatóságai megtesznek minden szükséges intézkedést annak biztosítása érdekében, hogy az Ügynökség legkésőbb 2019. január 1-ig ideiglenes székhelyére költözhessen, és hogy legkésőbb 2019. november 16-ig állandó székhelyére költözhessen.

Hollandia illetékes hatóságai 2019. február 17-ig, majd azt követően háromhavonta írásos jelentést nyújtanak be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az ideiglenes helyszín átalakítása és az állandó épület építése terén elért eredményekről mindaddig, amíg az Ügynökség állandó székhelyére nem költözött.«

2. cikk

Ez a rendelet az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetésének napján lép hatályba.

Ezt a rendeletet 2019. március 30-tól kell alkalmazni.

Ez a rendelet teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.”

⁴ Olaszország és Comune di Milano kontra Tanács (Az Európai Gyógyszerügynökség székhelye) ügyre vonatkozó indítványom, valamint a Parlament kontra Tanács (Az Európai Munkaügyi Hatóság székhelye) ügyre vonatkozó indítványom (a C-59/18. és C-182/18. sz. egyesített ügyek, valamint a C-743/19. sz. ügy; a továbbiakban együttesen: EMA 1/ELA ügyek), amelyeket a jelen indítvánnyal egy napon terjesztettem elő.

⁵ A 726/2004/EK rendeletnek az Európai Gyógyszerügynökség székhelye tekintetében történő módosításáról szóló, 2018. november 14-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 291., 3. o.).

6. Az Európai Parlament a 2018/1718 rendelet elfogadásához vezető jogalkotási eljárás során elfogadta a 726/2004/EK rendeletnek az Európai Gyógyszerügynökség székhelye tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról szóló, 2018. október 25-i jogalkotási állásfoglalást.⁶ Ebben az állásfoglalásban a Parlament többek között:

„2. kifogásolja az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság decentralizált ügynökségekről kiadott, 2012. július 19-i közös nyilatkozatát és az ahhoz csatolt közös megközelítést, és felszólít az Európai Parlament szoros bevonására az ügynökségek és szervek helyszíneire és áthelyezésére vonatkozó döntéshozatali folyamatba, tekintettel társjogalkotói előjogaira a rendes jogalkotási eljárás keretében” és

„5. sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy az Európai Parlament – és végső soron az uniós polgárok képviselői – nem vettek részt teljes mértékben az [EMA] új székhelyének kiválasztására irányuló eljárásban, amelyet végül sorshúzással zártak le, a döntés jelentőségének dacára; a szervek és ügynökségek helyszínével kapcsolatos döntéseket – a jogszabályok értelmében is – a rendes jogalkotási eljárás keretében kell meghozni, teljes mértékben tiszteletben tartva az Európai Parlament előjogait, amelyek értelmében az Európai Parlament és a Tanács egyenlő jogú társjogalkotók”.

7. Az állásfoglalás mellékletei a Parlament következő nyilatkozatát tartalmazzák:

„Az Európai Parlament sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy társjogalkotói szerepét nem vették kellőképpen figyelembe, mivel nem vonták be az [EMA] új székhelyének kiválasztásához vezető folyamatba.

Az Európai Parlament emlékeztetni kíván társjogalkotói előjogaira és az ügynökségek és szervek elhelyezkedése kapcsán ragaszkodik a rendes jogalkotási eljárás teljes mértékű tiszteletben tartásához.

Az egyetlen közvetlenül megválasztott és az Unió polgárait képviselő uniós intézményként az Európai Parlament a demokratikus elv tiszteletben tartásának legfőbb védnöke az Unióban.

Az Európai Parlament elítéli a székhely új helyszínének kiválasztása érdekében követett eljárást, mely *de facto* megfosztotta az Európai Parlamentet előjogaitól, mivel nem vonták be ténylegesen a folyamatba, most azonban elvárják tőle, hogy rendes jogalkotási eljárás keretében egyszerűen erősítse meg a székhely új helyszíne tekintetében hozott választást.

Az Európai Parlament emlékeztet arra, hogy az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság decentralizált ügynökségekről kiadott, 2012-ben aláírt közös nyilatkozatához mellékelt közös megközelítés magában a nyilatkozatban elismertek szerint jogilag nem kötelező erejű, és hogy abban az intézmények jogalkotási hatásköreinek sérelme nélkül állapodtak meg.

Az Európai Parlament ezért ragaszkodik ahhoz, hogy az ügynökségek új székhelyének kiválasztására folytatott eljárást vizsgálják felül, és ebben a formában ne használják a jövőben.

⁶ P8_TA(2018)0427 dokumentum, a 726/2004/EK rendeletnek az Európai Gyógyszerügynökség székhelye tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról szóló, 2018. október 25-i európai parlamenti jogalkotási állásfoglalás (COM(2017)0735-C8 – 0421/2017–2017/0328(COD)).

Az Európai Parlament végül emlékeztetni kíván arra is, hogy a jogalkotás minőségének javításáról szóló, 2016. április 13-i intézményközi megállapodásban a három intézmény őszinte és átlátható együttműködés mellett kötelezte el magát, emlékeztetve a társjogalkotók Szerződéseiben rögzített egyenlőségére.”

III. Ténybeli háttér

8. Az Európai Gyógyszerértékelő Ügynökséget az emberi, illetve állatgyógyászati felhasználásra szánt gyógyszerek engedélyezésére és felügyeletére vonatkozó közösségi eljárások meghatározásáról és az Európai Gyógyszerértékelő Ügynökség létrehozásáról szóló, 1993. július 22-i 2309/93/EGK tanácsi rendelettel⁷ hozták létre.

9. 1993. október 29-én a tagállamok állam-, illetve kormányfői közös megegyezéssel Londont (Egyesült Királyság) jelölték ki az Ügynökség székhelyévé.⁸

10. A 2309/93 rendeletet ezt követően hatályon kívül helyezte és felváltotta az emberi, illetve állatgyógyászati felhasználásra szánt gyógyszerek engedélyezésére és felügyeletére vonatkozó uniós eljárások meghatározásáról és az Európai Gyógyszerügynökség létrehozásáról szóló, 2004. március 31-i 726/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet.⁹ E rendelettel az Európai Gyógyszerértékelő Ügynökséget EMA-ra nevezték át. E rendelet nem tartalmazott az EMA székhelyének elhelyezkedésére vonatkozó rendelkezést.

11. 2017. március 29-én az Egyesült Királyság az EUSZ 50. cikk (2) bekezdésének megfelelően bejelentette az Európai Tanácsnak az Európai Unióból való kilépésre irányuló szándékát.

12. 2017. június 22-én az Európai Tanács ülésének keretében (50. cikk) a többi 27 tagállam állam-, illetve kormányfői az Európai Tanács elnökének és az Európai Bizottság elnökének javaslatára elfogadták az EMA és az Európai Bankhatóság székhelyének áthelyezésére irányuló eljárást (a továbbiakban: kiválasztási szabályok).¹⁰

13. E szabályok értelmében a két ügynökség jövőbeli székhelyére vonatkozó döntést tisztességes és átlátható, a kiválasztási szabályok 3. pontjában meghatározott hat szempont mentén szervezett pályázati eljárás alapján kell meghozni.

14. Arról is rendelkeztek, hogy a harmadik (és végső) szavazási fordulóban fennmaradó ajánlatok közötti szavazategyenlőség esetén az elnökség az egyenlő szavazatot kapó ajánlatok közül sorshúzással dönt.

15. 2017. november 20-án a harmadik forduló keretében az Olasz Köztársaság és a Holland Királyság ajánlata azonos számú szavazatot kapott. A sorshúzás eredményeként a Holland Királyság ajánlatát választották ki.

⁷ HL 1993. L 214., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás: 13. fejezet, 12. kötet, 151. o.

⁸ Az európai közösségek egyes szervei és szervezeti egységei és az europol székhelyének meghatározásáról a tagállamok kormányai állam- és kormányfői szinten üléselő képviselőinek közös megállapodással hozott határozata (HL 1993. C 323., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás: 1. fejezet, 1. kötet, 229. o.).

⁹ HL 2004. L 136., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás: 13. fejezet, 34. kötet, 229. o.

¹⁰ Az Egyesült Királyság Unióból való kilépésével összefüggésben az Európai Gyógyszerügynökség és az Európai Bankhatóság áthelyezésére vonatkozó határozathoz vezető eljárásról szóló XT 21045/17. sz. tanácsi dokumentum.

16. Ebből következően a tagállamok képviselői az Általános Ügyek Tanácsának 3579. sz. ülése keretében még ugyanezen a napon Amszterdam városát választották az EMA új székhelyének (a továbbiakban: a tagállami képviselők határozata). E határozatot kihirdették a Tanács ülésének jegyzőkönyvében,¹¹ és arról sajtóközleményt tettek közzé.¹² Az említett jegyzőkönyv úgy szól, hogy „a Bizottság most olyan jogalkotási javaslatokat fog készíteni, amelyek tükrözik az Európai Parlament közreműködésével a rendes jogalkotási eljárás keretében történő [elfogadást szolgáló szavazást]. [...]”.

17. 2017. november 29-én a Bizottság elfogadta a 726/2004/EK rendeletnek az Európai Gyógyszerügynökség székhelye tekintetében történő módosításáról szóló rendeletre irányuló javaslatot. A javaslat indokolása úgy szól, hogy a „tagállam – az Általános Ügyek Tanácsának (50. cikk) ülésén – az [EMA] új székhelyeként Amszterdamot (Hollandia) választotta.”¹³

18. Következésképpen a 2018/1718 rendelet a 726/2004 rendeletet annak előírása érdekében módosította, hogy „[a]z Ügynökség székhelye Amszterdam, Hollandia.”¹⁴

19. Ezt követően négy megsemmisítés iránti keresetet nyújtottak be.

20. Először is, az olasz kormány a C-59/18. sz. ügyben jelenleg elbírálás alatt álló keresetében azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg a tagállami képviselők határozatát, amennyiben abban megállapították, hogy Amszterdam az EMA új székhelye, majd az EMA székhelyeként Milánó (Olaszország) városát jelölje ki.

21. Másodszor, a C-182/18. sz. ügyben az olasz kormány és a Regione Lombardia (Lombardia tartomány, Olaszország) által támogatott Comune di Milano azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg a tagállami képviselők határozatát, amennyiben az megállapítja, hogy Amszterdam az EMA új székhelye.

22. 2019. november 19-én a Bíróság elnöke úgy határozott, hogy a C-59/18. sz. ügyet és a C-182/18. sz. ügyet a szóbeli szakasz lefolytatása és az ítélethozatal céljából egyesíti.

23. Harmadszor, az Olasz Köztársaság a C-106/19. sz. ügyben a megtámadott rendelet megsemmisítését kéri.

24. Negyedszer, a Comune di Milano a C-232/19. sz. ügyben a megtámadott rendelet megsemmisítését, valamint annak megállapítását kéri, hogy a tagállami képviselők határozata nem vált ki kötelező joghatást.

25. 2019. december 19-én a Bíróság elnöke úgy határozott, hogy a C-106/19. sz. ügyet és a C-232/19. sz. ügyet (a továbbiakban: a jelen ügyek) a szóbeli szakasz lefolytatása és az ítélethozatal céljából egyesíti.

¹¹ A Tanács ülésének (az Általános Ügyek Tanácsa 3579. sz. ülésének [50. cikk]) eredményéről szóló 14559/17. sz. tanácsi dokumentum.

¹² „Az Európai Gyógyszerügynökség a hollandiai Amszterdamba költözik” címet viselő 2017. november 20-i sajtóközlemény: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/11/20/european-medicines-agency-to-be-relocated-to-city-country/>.

¹³ Lásd a 726/2004/EK rendeletnek az Európai Gyógyszerügynökség székhelye tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM(2017/) 0735 final) 1. pontjának utolsó mondatát.

¹⁴ Lásd a 726/2004 rendeletnek a 2018. november 14-i (EU) 2018/1718 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 291., 3. o.) 1. cikkével módosított 71a. cikkét.

IV. A Bíróság előtt folyó eljárás

26. A jelen ügyek – a C-59/18. és C-182/18. sz. egyesített ügyekben a tagállami képviselők határozatának jogszerűségével kapcsolatban benyújtott keresetektől eltérően – elsősorban a tagállami képviselők határozatát követően elfogadott megtámadott rendelet jogszerűségének kérdését vetik fel.

a) C-106/19. sz. ügy

27. Az olasz kormány azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg a megtámadott rendeletet, valamint a Tanácsot és a Parlamentet kötelezze az eljárás költségeinek viselésére. A Tanács és a Parlament azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a keresetet, és az olasz kormányt kötelezze az eljárás költségeinek viselésére. A Tanács és a Parlament támogatása érdekében beavatkozó holland kormány és Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a keresetet. Ezenkívül a holland kormány azt kéri, hogy a Bíróság az olasz kormányt kötelezze az eljárás költségeinek viselésére.

28. Az olasz kormány keresetében a megtámadott rendelet jogellenességére vonatkozó kifogásának alátámasztása céljából két jogalapot hoz fel. Az első jogalap az EUSZ 10. cikknek, EUSZ 13. cikknek és EUSZ 14. cikknek, valamint az EUMSZ 114. cikknek, EUMSZ 168. cikk (4) bekezdése c) pontjának, EUMSZ 289. cikknek és EUMSZ 294. cikknek a megsértésére vonatkozik. Az olasz kormány a második jogalapjával azt állítja, hogy a megtámadott rendelet a tagállami képviselők határozatának jogellenessége miatt még abban az esetben is jogellenes, ha megállapítást nyerne, hogy a Parlament előjogai nem sérültek. Ebben az összefüggésben az olasz kormány hatáskörrel való visszaélésre hivatkozik a vizsgálat elmaradása és a bizonyítékok elferdítése miatt. Az olasz kormány az ebben az összefüggésben felhozott érvek alaposabb kifejtését illetően a tagállami képviselők határozatának jogszerűségével kapcsolatban a C-59/18. sz. ügyben előterjesztett keresetére hivatkozik.¹⁵

29. Az olasz kormány a keresetének *első jogalapját* illetően először is előadja, hogy megsértették az EUSZ 10. cikket, mivel az EMA új székhelyének kiválasztása céljából lefolytatott eljárásban az uniós polgárok nem vehettek részt. Ez az EUSZ 14. cikk (1) bekezdésének megsértését is maga után vonta, mivel e cikk szerint a Parlament gyakorolja a jogalkotási funkciót. Mindenesetre a Bizottságnak és a Tanácsnak lehetővé kellett volna tennie a Parlament részvételét. Az, hogy nem eredményezték az intézményi egyensúly, valamint az EUSZ 13. cikk szerinti lojális és átlátható együttműködés megsértését. A megtámadott rendelet jogalapjával összefüggésben értelmezett EUMSZ 289. cikk és EUMSZ 294. cikk megsértését eredményezte, hogy a rendes jogalkotási eljárást pusztán formálisan folytatták le, anélkül hogy a Parlament ténylegesen befolyásolni tudta volna az EMA új székhelyének megválasztását.

30. A Tanács ellenkérelmében azzal érvel, hogy a jogalkotási folyamat a megszokott módon zajlott le. A Parlament e lehetőség elutasítását megelőzően megtárgyalta a székhely máshol, különösen Milánóban történő elhelyezésének lehetőségét. A Parlament ezt követően több módosítást is benyújtott (és el is fogadott) a javasolt rendelettel kapcsolatban. A Tanács ezenkívül azt állítja, hogy valamely ügynökség székhelyének megválasztása az egymással egyetértésben eljáró

¹⁵ A teljesség kedvéért el kell ismerni, hogy az olasz kormány a két felhozott jogalap részletezését megelőzően a megtámadott rendelet jogszerűségének vitatására irányuló jelen eljárás keretében is kifejti az álláspontját azzal kapcsolatban, hogy az ügynökségek székhelyére vonatkozó határozat meghozatala miért tartozik a tagállamok helyett az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe. Ezekkel az érvekkel azonban az EMA 1/ELA ügyre vonatkozó párhuzamos indítványomban (4. lábjegyzet) foglalkozom részletesen; az említett ügyben az olasz kormány részt vett és teljes mértékben meghallgatták. Az olasz kormány álláspontjának a jelen indítvány céljából történő újbóli ismertetését ezért kizárólag a kifejezetten a megtámadott rendeletre tekintettel felhozott két jogalapra korlátozom.

tagállamok hatáskörébe tartozik. E döntés az EUMSZ 341. cikkén alapul. Az EMA új székhelyének a megtámadott rendeletben való kijelölése pusztán deklaratív jellegű, mivel a társjogalkotó nem térhetett el a tagállamok erre vonatkozó döntésétől. Ugyanakkor a Parlament (a Tanáccsal együttesen) meghatározhatta az áthelyezés feltételeit, amit meg is tett azáltal, hogy a 726/2004 rendelet új 71a. cikkét kiegészítette két új franciabekezdéssel, amelyek az áthelyezés határidejére, az ideiglenes székhely időtartamára, valamint arra vonatkoznak, hogy a Holland Királyság hatóságai kötelesek írásos jelentést benyújtani a Parlamentnek és a Tanácsnak.

31. A Parlament ellenkérelmében egyetért az olasz kormánnyal abban, hogy a tagállamok képviselői határozatukkal nem korlátozhatták a Parlament jogkörét. Mindazonáltal úgy véli, hogy a szóban forgó helyzet nem eredményezte a megtámadott rendelet jogellenességét amiatt, hogy a tagállami képviselők nem rendelkeznek hatáskörrel az EMA székhelyének meghatározására. E hatáskör az uniós jogalkotót illeti meg, aki nem tartózkodhat feladatai ellátásától. A jogalkotó tehát felülvizsgálat nélkül egyszerűen nem hagyhatja jóvá a tagállamok korábbi javaslatát. A tagállamok képviselőinek határozata tisztán politikai jellegű és kötelező erőt nélkülöző volt. A Parlament álláspontja szerint az, hogy az e határozatban szereplő döntést a Bizottság javaslatában elfogadta, a Bizottság mérlegelési mozgásterének megnyilvánulásának minősült. Hasonlóképpen, a Parlament e döntés jóváhagyása során társjogalkotóként gyakorolta mérlegelési mozgásterét.

32. Az olasz kormány válaszában hangsúlyozza az ügynökségek székhelyének megválasztására vonatkozó hatáskör központi kérdését illetően a Tanács és a Parlament álláspontja közötti eltéréseket. Úgy tűnik, hogy ezen intézményeknek nem volt tudomásuk vagy legalábbis eltérően vélekedtek a gyakorolt hatáskörökről. Emiatt az olasz kormány a keresetében nem foglalt állást e hatáskör jellegét illetően, azonban kizárta, hogy az a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozzon. A Parlament részvételének ábrázolása formális és elfogadhatatlan. Nem bizonyítja, hogy a Parlament meghatározó szerepet játszott volna az EMA új székhelyének kiválasztásában.

33. A Tanács a kereset első jogalapjára összpontosító viszonzásában előadja, hogy a saját és a Parlament hatáskörének kérdésére vonatkozó álláspontja mindenestre irreleváns, mivel a két intézmény egyetért abban, hogy a Parlament előjogait tiszteletben tartották. A Tanács azt is megjegyzi, hogy a feladatok valamely intézmény általi ellátása tükröződik az általa elfogadott jogi aktusokban. A politikai nyilatkozatok nem meghatározók annak értékelése szempontjából, hogy a jogköröket megfelelően gyakorolták-e. A jogi aktus jogszerűségének felülvizsgálata nem terjedhet ki egy adott jogi aktus elfogadásának politikai indokaira. Ezenkívül a Tanács megismétli, hogy az ügynökségek székhelyének megválasztása a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik. A Tanács hangsúlyozza, hogy a valamely ügynökség székhelyének meghatározására vonatkozó hatáskör nem azonos a valamely meghatározott terület szabályozására vonatkozó hatáskörrel. Az politikai és szimbolikus jellege miatt eltérő és az EUMSZ 341. cikkből ered.

34. A Parlament viszonzásában hangsúlyozza, hogy a megtámadott rendelet elfogadásához vezető jogalkotási eljárás során arra törekedett, hogy minden rendelkezésre álló eszközzel megvédje intézményi helyzetét, miközben fő célját az EMA tevékenységei folytonosságának a székhelyének áthelyezése során történő biztosítása képezte. A megtámadott rendeletet a Parlament kezdeményezésének köszönhetően ellenőrzési mechanizmus és ütemterv egészíti ki. Szigorú álláspontnak e jogalkotási eljárás keretében való alkalmazása nem lett volna összeegyeztethető a közegészség védelmének céljával. A Parlament előjogi jogalkotási eljárás során történő gyakorlásának módja tehát tájékoztatáson alapuló döntésen alapult, és nem minősült a szerepéről való lemondásnak.

35. A holland kormány a kereset első jogalapját illetően a Tanács és a Parlament által kifejtett érveket támogatja.

36. A Bizottság álláspontja szerint a tagállami képviselők határozatának elfogadása nem gátolhatta a Bizottság vagy a társjogalkotók hatásköreinek gyakorlását. A Bizottságot és a Parlamentet sem köti a tagállamoknak az ügynökségek székhelyére vonatkozó politikai döntése. Valamely ügynökség székhelyének kiválasztása az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik. A megtámadott rendelet elfogadásához vezető egyeztetések során megvitatták és elvetették az EMA új székhelye Milánóban való elhelyezésének lehetőségét.

37. Az olasz kormány a kereset *második jogalapját* illetően másodlagosan arra hivatkozik, hogy még ha megállapítást is nyerne, hogy a Parlament szerepét nem hagyták figyelmen kívül, a megtámadott rendelet jogellenessége a tagállamok képviselői határozatának jogellenességéből következik. E határozat hatáskörrel való visszaélést valósít meg, amely a vizsgálat elmaradásából és a tényállás elferdítéséből ered. Az olasz kormány összefoglalja a párhuzamos C-59/18. sz. ügyben előterjesztett keresetében szereplő érveit. Ezt követően további szempontokat vázol fel azon álláspontjának alátámasztása céljából, amely szerint a Holland Királyság ajánlata nem felelt meg a valóságnak, mindenesetre pedig a kiválasztási eljárásban meghatározott szempontoknak.

38. A Tanács ellenkérelmében előadja, hogy a jogalkotó nem térhet el a tagállamok képviselőinek döntésétől. Meg kell még azonban vizsgálnia, hogy a vitatott jogi aktust az alkalmazandó szabályok tiszteletben tartásával fogadták-e el. E tekintetben a megtámadott rendelet bírósági felülvizsgálat tárgyát képezheti. A jogalkotó azonban nem vizsgálhatja a hozott döntés megalapozottságát, így a megalapozottság értékelésének szempontjait vagy folyamatát, és a ténybeli helyzetet sem értékelheti.

39. Egyébiránt a Tanács úgy véli, hogy a hatáskörrel való visszaélésre vonatkozó jogalap elfogadhatatlan, mindenesetre pedig megalapozatlan, mivel nem bizonyított, hogy a tagállami képviselők határozatukat a kiválasztási eljárás által ténylegesen követett céloktól eltérő célok elérése érdekében hozták meg. Először is, a Bizottság nem volt köteles ellenőrizni az egyes ajánlatokban szereplő adatokat. Másodszor, az ajánlat és a kiválasztást követő *status quo* közötti állítólagos eltérés nem releváns annak megállapítása szempontjából, hogy a Holland Királyság ajánlatát elferdítették a kiválasztási eljárás során. Harmadszor, mindenesetre nem nyert bizonyítást, hogy a Holland Királyság ajánlatának állítólagos elferdítése olyan jellegű és olyan súlyos értékelési hibát eredményezett volna, amely igazolná a kiválasztási eljárás érvénytelenítését.

40. A Parlament ellenkérelmében arra az álláspontra helyezkedik, hogy amennyiben az olasz kormány olyan másik ügyben előadott érveire hivatkozik, amelyben a Parlament nem vesz részt félként, annyiban ez a jogalap nem felel meg a Bíróság alapokmánya 21. cikkében és a Bíróság eljárási szabályzata 120. cikkének c) pontjában szereplő feltételeknek. Az ügy érdemét illetően semmilyen eljárási vagy jogi kapcsolat nem áll fenn a tagállamok képviselőinek határozata és a megtámadott rendelet között. Így, a tagállami képviselők határozata jogellenességének megállapítása nem érintheti a megtámadott rendelet érvényességét.

41. Az olasz kormány válaszában kifejti, hogy nem pusztán a C-59/18. sz. ügyben felhozott érveire hivatkozott. Megismétli, hogy a Parlament nem szabadon döntött, így mivel e döntés során kötötte a tagállamok korábbi határozata, a Parlament előjogai sérültek.

42. A Parlament viszonzválaszában a tagállami képviselők határozata és a megtámadott rendelet közötti jogi kapcsolat hiányára vonatkozó álláspontját is megerősíti. Az olasz kormány – a második jogalap elfogadhatóságán túl, amelyet a Parlament továbbra is kifogásol – kizárólag az első jogalap keretében előadott érveket hozza fel a megtámadott rendelettel szemben. A második jogalap keretében felhozott érvek tehát hatástalanok.

43. A Bizottság előadja, hogy a második jogalap azon az előfeltevésen alapul, hogy a társjogalkotó megelégedett a politikai döntés „megerősítésével”. Márpedig egész egyszerűen nem ez volt a helyzet. A politikai döntés az elfogadásának összetettsége és a Bizottság eljárásban való részvétele ellenére sem volt kötelező. Ennélfogva nem határozhatta meg előre a rendes jogalkotási eljárás eredményét.

44. A holland kormány előadja, hogy a második jogalap azon az előfeltevésen alapul, hogy nem tartotta be a 2017. július 28-i ajánlatában tett kötelezettségvállalásait. A holland kormány rámutat arra, hogy az olasz kormány által felhozott valamennyi tényállási elem valójában a tagállamok képviselőinek határozatának meghozatala után következett be, amelynek jogszerűségét az elfogadásának időpontjában fennálló tényekre tekintettel kell értékelni. Mindenesetre az olasz kormány nem bizonyította olyan értékelési hiba fennállását, amelynek jellege és súlyossága a tagállamok képviselői határozatának jogellenességét eredményezi. Végül a holland kormány előadja, hogy az olasz kormány által előadott érvek nem bizonyítják, hogy a Holland Királyság hogyan nem tett eleget kötelezettségvállalásainak.

45. Az olasz kormány a holland kormány és a Bizottság beavatkozására adott válaszában felhívja a Bíróság figyelmét arra, hogy a Parlament keresetet nyújtott be a C-743/19. sz. ügyben, amelyben vitatja az Európai Munkaügyi Hatóság székhelyének Pozsonyban történő elhelyezéséről szóló, a tagállamok kormányainak képviselői által közös megegyezéssel elfogadott (EU) 2019/1199 határozatát.¹⁶ Az olasz kormány szerint a Parlament e keresetben arra hivatkozik, hogy a szóban forgó határozatot nem a tagállamok, hanem a Tanács fogadta el, és hogy annak elfogadása összeegyeztethetetlen az uniós jogalkotó hatásköreivel. Ezek az érvek rámutatnak arra, hogy a Parlament a jelen ügyben meggyőződés nélkül védi álláspontját. A Parlament álláspontja mindenesetre összeegyeztethetetlen az Unió e tekintetben fennálló kizárólagos hatáskörére vonatkozó állítással.

46. A Parlament a holland kormány beavatkozási beadványára adott válaszában úgy véli, hogy nem foglalhat állást a Holland Királyság ajánlatával kapcsolatban. A Parlament a Bizottság beavatkozási beadványára adott válaszában elfogadja, hogy a Szerződések nem tartják fenn a tagállamok számára az ügynökségek székhelyének kiválasztására vonatkozó hatáskört. Az ügynökségek székhelyének meghatározására vonatkozó döntés politikai jelentősége nem vezethet arra a következtetésre, hogy e tekintetben a tagállamok hatáskörrel rendelkeznek. A Parlament azzal is egyetért, hogy a tagállamok közötti együttműködés összetettsége és szerkezete, valamint az intézmények kiválasztási eljárásban való részvétele nem teszi kötelezővé ezen együttműködés eredményét.

¹⁶ Az Európai Munkaügyi Hatóság székhelyének helyéről szóló, a tagállamok kormányainak képviselői által közös megegyezéssel elfogadott, 2019. június 13-i határozat (HL 2019. L 189., 68. o.). Az Európai Munkaügyi Hatóság székhelyéről szóló határozatot az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozásáról, a 883/2004/EK, a 492/2011/EU és az (EU) 2016/589 rendelet módosításáról, valamint az (EU) 2016/344 határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2019. június 20-i (EU) 2019/1149 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2019. L 186., 21. o.) hozta létre.

47. A Tanács a Bizottság beavatkozási beadványára adott válaszában egyetért azzal, hogy a Parlament teljes mértékben gyakorolta előjogait, és jelentős befolyást gyakorolt a megtámadott rendelet tartalmára. Ugyanakkor a Tanács vitatja azt az állítást, amely szerint a tagállamok képviselőinek határozata kizárólag kötelező joghatásokat nélkülöző politikai döntést tartalmaz.

48. Az olasz kormány 2019. február 11-én azt kérte, hogy a Bíróság az eljárási szabályzat 133. cikke alapján gyorsított eljárásban határozzon a C-106/19. sz. ügyben. A Bíróság elnöke 2019. február 15-i határozatával elutasította ezt a kérelmet.

b) C-232/19. sz. ügy

49. A Comune di Milano azt kéri a Bíróságtól, hogy semmisítse meg a megtámadott rendeletet, állapítsa meg, hogy a tagállami képviselők határozata nem vált ki joghatást, valamint a Tanácsot és a Parlamentet kötelezze a jelen eljárás költségeinek viselésére.¹⁷

50. A Parlament külön beadványban elfogadhatatlansági kifogást emelt, amelyre a Comune di Milano válaszolt, és amelynek elbírálását egyesítettek az ügy érdemének elbírálásával.

51. A Tanács és a Parlament válaszbeadványaikban azt kérik, hogy a Bíróság a keresetet mint elfogadhatatlant vagy mindenestre mint megalapozatlant utasítsa el, és a Comune di Milanót kötelezze a jelen eljárás költségeinek viselésére.

52. A Tanács és a Parlament támogatása érdekében beavatkozó Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság a keresetet mint elfogadhatatlant, másodlagosan pedig mint megalapozatlant utasítsa el. A Tanács és a Parlament támogatása érdekében beavatkozó holland kormány azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a keresetet, és a Comune di Milanót kötelezze a jelen eljárás költségeinek viselésére.

53. A Comune di Milano keresetében négy jogalapot hoz fel. Az egyik a megtámadott rendelet ellen irányul. A másik három a tagállamok képviselőinek határozata ellen irányul.

54. A Comune di Milano a megtámadott rendelet ellen irányuló *első jogalapot* illetően előadja egyrészt, hogy sérült a képviseleti demokrácia elve (EUSZ 10. cikk), valamint az intézményi egyensúly és a jóhiszemű együttműködés elve (EUSZ 13. cikk). Lényeges eljárási szabályok és az EUSZ 14. cikk megsértésére is hivatkozik. A Parlamentet megfosztották jogköreitől, és attól a lehetőségtől, hogy részt vegyen az EMA új székhelyének kiválasztására irányuló eljárásban. Az új székhelyet kizárólag a Tanács választotta ki, a rendes jogalkotási eljáráson kívül. A Parlament a rendes jogalkotási eljárás keretében nem rendelkezett mozgástérrel arra, hogy e határozat értékelése vagy megkérdőjelezése céljából beavatkozzon. A Comune di Milano szerint, ha a Parlament megakadályozta volna Amszterdammak az EMA új székhelyeként való kijelölését, ez olyan politikai válságot okozott volna, amely hátrányos lett volna az európai polgárok egészségének védelméhez nélkülözhetetlen ügynökség számára, és az EMA tisztviselői és családjai harmadik ország területén rekedhettek volna.

¹⁷ A keresetet eredetileg a Törvényszéknél terjesztették elő (T-75/19. sz. ügy). 2019. március 13-án a Törvényszék a Bíróság alapokmánya 54. cikkének harmadik bekezdésével és a Törvényszék eljárási szabályzatának 128. cikkével összhangban úgy határozott, hogy a Bíróság javára megállapítja joghatóságának hiányát annak érdekében, hogy a Bíróság e keresetről határozni tudjon, tekintettel arra, hogy a T-75/19. sz. ügyben a C-106/19. sz. ügyben (2019. március 13-i Comune di Milano kontra Parlament és Tanács végzés [T-75/19, nem tették közzé, EU:T.2019:163]) szóban forgóval egyező jogi aktus érvényességének kérdése vetődött fel.

55. A Comune di Milano a tagállami képviselők határozatával szemben felhozott *második, harmadik és negyedik jogalapot* illetően hatáskörrel való visszaélésre, az átláthatóság, a megfelelő ügyintézés és a méltányosság elvének megsértésére (második jogalap), a megfelelő ügyintézés, az átláthatóság és a lojális együttműködés elvének megsértésére (harmadik jogalap), valamint a 2009. december 1-jei tanácsi határozat¹⁸ és a „2017. október 31-i tanácsi eljárási szabályzat”¹⁹ megsértésére (negyedik jogalap) hivatkozik.

56. Pontosabban a Comune di Milano a *második jogalap* keretében vitatja a sorshúzásos döntéshozatali eljárás alkalmazását, mivel ez az eljárás nem tette lehetővé a meghatározott műszaki szempontok figyelembevételét és a legjobb ajánlat kiválasztását. Azt is előadja, hogy a Bizottság valójában nem folytatott le vizsgálatot, amit pedig a kiválasztási szabályok előirányoztak. A Bizottság által végzett értékelés elégtelensége a megfelelő ügyintézés elvének nyilvánvaló megsértését eredményezte. Befolyásolta a tagállamok szavazását, amelynek során elferdítették a Holland Királyság ajánlatát. Ezenkívül ezen ajánlatnak a Holland Királyság és az EMA között megtárgyalt későbbi módosításai sértették az átláthatóság és a megfelelő ügyintézés elvét.

57. A Comune di Milano a *harmadik jogalapot* illetően megerősíti, hogy a sorshúzásos döntéshozatali eljárás jogellenes. Ezenkívül kifogásolja a szavazási folyamatot dokumentáló jegyzőkönyv hiányát, és felhívja a figyelmet arra, hogy az eljárás főbb körülményeit nem hozták nyilvánosságra. E főbb körülményeket a Bizottság és a tagállamok nem ismerték (amint az a vizsgálat elmaradásából következik), és azokat (a későbbi módosításokat illetően) nem közölték velük. Végül a pályázóknak nem volt lehetőségük felülvizsgálat elvégzésére.

58. A Comune di Milano a *negyedik jogalapot* illetően előadja, hogy a szavazás jellemzői, valamint a tagállami képviselők határozatának elfogadása a Tanács (amelynek szerinte e határozat betudható) több eljárási szabályát is sértette. Ebben az összefüggésben a Comune di Milano előadja, hogy a jegyzőkönyv hiánya sérti a 2009. december 1-jei tanácsi határozat 13. cikkét.²⁰ Rámutat továbbá a „Tanács 2017. október 31-i eljárási szabályzatában”²¹ meghatározott alaki követelmények betartásának elmulasztására, vagyis az indokolás hiányára, arra, hogy a tagállamok képviselői a szavazatszámolás során nem maradhattak a teremben, valamint arra, hogy nem tartottak az ajánlatok alaposabb értékelését lehetővé tevő szünetet a harmadik szavazási forduló és a sorshúzás között.

59. A Tanács ellenkérelmében azt állítja, hogy a kereset nyilvánvalóan elfogadhatatlan a Comune di Milano EUMSZ 263. cikk szerinti keresetösségi jogának hiánya miatt. A Tanács az ügy érdemét illetően az első jogalappal kapcsolatban előadja, hogy nem nyert bizonyítást a Parlament előjogainak megsértése. A Parlament részt vett a jogalkotási eljárásban és az Amszterdam városára vonatkozó javaslat elutasítása előtt más lehetőségeket is megvitatott. A rendelettervezethez több módosítást is benyújtott és több ilyen módosítását elfogadták. Ezenkívül valamely ügynökség székhelyének megválasztása a tagállamok hatáskörébe tartozik. Az EMA új székhelyének a megtámadott rendeletben való kijelölése pusztán deklaratív hatállyal bír.

¹⁸ A Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról szóló, 2009. december 1-jei (2009/937/EU) tanácsi határozat (HL 2009. L 325., 35. o.; helyesbítések: HL 2010. L 55., 83. o.; HL 2010. L 175., 38. o.; HL 2015. L 64., 49. o.).

¹⁹ Idézőjelek tőlem. A Comune di Milano keresetének 5. mellékletéből kitéjük, hogy ez a fél a Tanács 2017. október 31-i feljegyzésére, a szavazással kapcsolatos gyakorlati kérdésekben a kiválasztási szabályokat (a fenti 10. lábjegyzetben hivatkozott XT 21045/17. sz. tanácsi dokumentum) kiegészítő, az Egyesült Királyságnak az Unióból való kilépésével összefüggésben az Európai Gyógyszerügynökség és az Európai Bankhatóság áthelyezéséről szóló határozathoz vezető eljárásról szóló XT 21092/17. sz. tanácsi dokumentumra utal.

²⁰ A Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról szóló, 2009. december 1-jei (2009/937/EU) tanácsi határozat (HL 2009. L 325., 35. o.; helyesbítések: HL 2010. L 55., 83. o.; HL 2010. L 175., 38. o.; HL 2015. L 64., 49. o.).

²¹ Lásd a jelen indítvány fenti 19. lábjegyzetét.

60. A Tanács a tagállamok határozatának elfogadásához vezető eljárás ellen irányuló második, harmadik és negyedik jogalapot illetően azt állítja, hogy semmi nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy a sorshúzásos eljárást az EMA új székhelyének kiválasztásától eltérő célra használták volna. Téves az a kijelentés, hogy a kiválasztást minden minőségi összehasonlítástól függetlenül végezték. A Bizottság a tényállási elemeket sem volt köteles megvizsgálni. A Holland Királyság ajánlata és a kiválasztási eljárást követően bekövetkező tényállás közötti állítólagos eltérés nem teszi lehetővé a Holland Királyság ajánlata elferdítésének megállapítását. Az állítólagos elferdítés ugyanis nem volt olyan súlyú és jellegű, hogy érvénytelenné tette volna a kiválasztási eljárást. Ezenkívül a Tanács 2017. október 31-i feljegyzésében nem irányozta elő a harmadik szavazási forduló és a sorshúzás közötti szünet tartását.

61. A Parlament ellenkérelmében kifejti, hogy nem tekinthető úgy, hogy a tagállamok képviselőinek határozata korlátozza a jogkörét, inkább e határozat politikai természetét jelzi. A későbbi rendes jogalkotási eljárás előkészítő szakaszának sem tekinthető. A Szerződések nem ruházzák a tagállamokra az ügynökségek székhelyének meghatározására vonatkozó hatáskört. Az intézmények a tagállamok javára nem tartózkodhatnak a feladataik ellátásától. Amikor a Parlament jóváhagyta Amszterdam városának kiválasztását, azt mérlegelési mozgásterének gyakorlásával tette. A Parlamentet a tagállamok döntése soha nem kényszerítette. Egyébiránt semmilyen jogi kapcsolat nem áll fenn a tagállamok képviselőinek határozata és a megtámadott rendelet között.

62. A Comune di Milano válaszában elutasítja a keresetének személyi hatály szempontjából történő elfogadhatósága ellen irányuló érveket, és érdemben arra hivatkozik, hogy kapcsolat áll fenn a tagállamok határozata és a vitatott rendelet között, valamint hogy a Parlament ténylegesen nem befolyásolhatta az EMA új székhelyének kiválasztását.

63. A Parlament és a Tanács viszonzást terjesztett elő. A Parlament megjegyzi, hogy a megtámadott rendelet elfogadásához vezető jogalkotási vita során a tagállamok határozata félreérthetőség forrását képezte, ami megmagyarázza azt is, hogy annak jogi értékéről miért vélekedik eltérően a Parlament és a Tanács. A Parlament ebben az összefüggésben fogadta el a 2018. október 25-i jogalkotási állásfoglaláshoz mellékelt nyilatkozatát, hogy tisztázza, ténylegesen kit illet meg az ügynökség székhelyének meghatározására vonatkozó hatáskör. A Tanács megjegyzi, hogy az e kérdéssel kapcsolatos nézetkülönbség eredményezte a folyamatban lévő Parlament kontra Tanács (Az ELA székhelye) ügyet (C-743/19), és a kereset negyedik jogalapját illetően hozzáteszi, hogy eljárási szabályzata nem alkalmazandó a tagállamok képviselőinek határozataira.

64. A Bizottság a beavatkozási beadványában azzal érvel, hogy a tagállamok képviselőinek határozata tisztán politikai jellegű. Nincs kötelező ereje, így nem határozhatja meg előre a jogalkotási eljárást. A politikai iránymutatásokat a jogalkotási eljárásban ruházzák fel joghatással. A Parlament 2018. október 25-i nyilatkozata nem meghatározó. A Parlament politikai akaratának döntő kifejeződése a megtámadott rendeletet támogató szavazásban nyilvánult meg. A tagállami képviselők határozata ellen irányuló jogalapot azon az előfeltevésen alapulnak, amely szerint a tagállamok előre meghatározták az EMA megtámadott rendeletben szereplő új székhelyére vonatkozó döntést. A Bizottság elutasítja ezt az állítást.

65. A holland kormány a második, harmadik és negyedik jogalapra válaszul vitatja a Comune di Milano azon állítását, amely szerint a kiválasztási eljárás szabálytalan volt.

66. A Tanács a Bizottságnak adott válaszában vitatja azt az állítást, amely szerint a tagállamok képviselőinek határozata tisztán politikai jellegű. Az EMA új székhelyét e határozat, nem pedig a megtámadott rendelet határozta meg.

67. A Parlament és a Comune di Milano is válaszolt a beavatkozási beadványokra.

c) A Bíróság előtti további eljárás

68. A Bíróság elnöke 2019. december 19-i határozatával a szóbeli szakasz lefolytatása és az ítélet meghozatala céljából egyesítette a jelen ügyeket.

69. A jelen egyesített ügyekben az olasz kormány, a Comune di Milano, a Parlament, a Tanács, a holland kormány, valamint a Bizottság írásbeli észrevételeket terjesztett elő.

70. A 2021. június 8-án tartott tárgyaláson az olasz kormány, a Comune di Milano, a Regione Lombardia, a Parlament, a Tanács, a cseh, az ír, a spanyol, a francia, a luxemburgi, a holland és a szlovák kormány, valamint a Bizottság szóbeli észrevételt terjesztett elő. A Bíróság a C-59/18. és C-182/18. sz. egyesített ügyekben, a C-106/19. és C-232/19. sz. egyesített ügyekben, valamint a C-743/19. sz. Parlament kontra Tanács (Az ELA székhelye) ügyben közös tárgyalást tartott.

V. Értékelés

71. A jelen indítvány felépítése a következő. Először a Comune di Milano által a C-232/19. sz. ügyben előterjesztett kereset elfogadhatóságával foglalkozom. Mivel a már ismertetett álláspontom szerint a Comune di Milano keresetösségi joggal rendelkezik a megtámadott rendelettel szemben (A), rátérek a jelen egyesített ügyek érdemének – legalábbis a ténylegesen a megtámadott rendelet vitatására vonatkozó részüknek – a vizsgálatára. Álláspontom szerint az olasz kormány és a Comune di Milano által e tekintetben felhozott érvek egyikének sem lehet helyt adni (B).

A. A C-232/19. sz. ügyben benyújtott kereset elfogadhatóságáról

72. A Parlament, a Tanács és a Bizottság azt állítja, hogy a Comune di Milano által benyújtott kereset elfogadhatatlan. Álláspontjuk szerint az említett önkormányzat sem közvetlenül, sem személyében nem érintett. Az eljáráshoz sem fűződik érdeke.

73. A Comune di Milano az olasz jog hatálya alá tartozó, jogi személyiséggel rendelkező szervezet. Valamely tagállamnak a nemzeti jog értelmében jogi személyiséggel rendelkező területi egysége főszabály szerint jogosult az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése szerinti megsemmisítés iránti keresetet előterjeszteni.²² E rendelkezésnek megfelelően három olyan eset létezik, amelyben természetes személyek és jogi személyek megsemmisítés iránti keresetet indíthatnak: először is, ha a vitatott jogi aktusnak címzettjei; másodsor, ha e jogi aktus őket közvetlenül és személyükben érinti; és harmadszor, ha a megtámadott jogi aktus végrehajtási intézkedéseket maga után vonó rendeleti jellegű jogi aktus, amely őket közvetlenül érinti.

²² 2013. július 9-i Regione Puglia kontra Bizottság végzés (C-586/11 P, nem tették közzé, EU:C:2013:459, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

74. A jelen ügyben a megtámadott rendeletnek nem címzettje a Comune di Milano. Ez a rendelet rendeleti jellegű jogi aktusnak sem minősül. A Comune di Milano keresetőségi jogát tehát az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében meghatározott második eset követelményeire tekintettel kell értékelni: a jogi aktusnak őt közvetlenül (1) és személyében kell érintenie (2). Ezenkívül általános feltételként a Comune di Milano köteles igazolni az eljáráshoz fűződő érdekét (3).

75. Álláspontom szerint a Comune di Milano a jelen ügyben megfelel mindezeknek a feltételnek.

1. Közvetlen érintettség

76. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a „közvetlen érintettség” két együttes feltétel teljesülését követeli meg: a vitatott intézkedés *közvetlen* hatást gyakoroljon *a jogalany jogi helyzetére*, és *ne* hagyjon *mérlegelési mozgásteret* az intézkedés végrehajtására kötelezett címzettek számára, mert az ilyen végrehajtás tisztán automatikus jellegű, és köztes szabályok alkalmazása nélkül, egyedül az Európai Unió szabályozása alapján történik.²³ Ez utóbbi szemponttal kezdem (a), majd azzal a kérdéssel foglalkozom, hogy a vitatott intézkedés közvetlen hatást gyakorolt-e a Comune di Milano jogi helyzetére (b).

a) A mérlegelési mozgáster vagy a végrehajtási intézkedések hiánya

77. A Comune di Milano azt állítja, hogy a megtámadott rendelet – amely *erga omnes* hatállyal állapítja meg, hogy az EMA székhelye Amszterdam – az EUMSZ 288. cikk értelmében kötelező és közvetlenül alkalmazandó jogi aktus. Alkalmazása nem függ későbbi végrehajtási intézkedések elfogadásától.

78. Kétségtelen, hogy – amint azt a Parlament és a Tanács előadja – az, hogy a megtámadott jogi aktus általánosan és közvetlenül alkalmazandó rendelet, önmagában nem elegendő ahhoz, hogy a keresetőségi jogra vonatkozó követelmények teljesüljenek.²⁴ A „közvetlen érintettség” ugyanis nem rendelkezik átfedéssel valamely rendelet „közvetlen alkalmazhatóságával”.²⁵ Ettől eltérő értékelést kell végezni annak bizonyítása céljából, hogy az említett rendelet közvetlen hatást gyakorol a Comune di Milano jogi helyzetére.

79. Ugyanakkor nem vitatott, hogy a megtámadott rendelet nem hagy mérlegelési mozgásteret Amszterdammak az EMA új székhelyeként történő kiválasztását illetően. Az EMA székhelyének kijelölése automatikus, és az köztes szabályok nélkül, pusztán ebből a rendeletből következik. A jelen ügyben tehát egyértelműen teljesül a „mérlegelési mozgáster vagy a végrehajtási szabályok hiányához” kapcsolódó kritérium.

²³ 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

²⁴ 2011. október 12-i GS kontra Parlament és Tanács végzés (T-149/11, nem tették közzé, EU:T:2011:590, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

²⁵ Hasonlóképpen, mivel a „közvetlen hatály” nem minősül „közvetlen érintettségnek” az irányelvekkel szembeni keresetőségi jogot illetően; lásd: Nordstream 2 AG kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványom (C-348/20 P, 35–46. pont).

b) A megtámadott rendelet joghatása

80. A Comune di Milano azt állítja, hogy jogi helyzete közvetlenül érintett, mivel az Olasz Köztársaság Milánó városának jelölésére vonatkozó ajánlata révén részt vett az EMA székhelyének kijelöléséhez vezető eljárásban, amelyben megkapta a szavazatok többségét. A megtámadott rendelet hivatalossá teszi a felperes ajánlatának elutasítását, és megerősíti, hogy az EMA székhelye nem a felperes területén található.

81. A Bizottság által támogatott Tanács és Parlament előadja, hogy a megtámadott rendelet nem érinti közvetlenül a Comune di Milanót.

82. A Parlament álláspontja szerint az EMA székhelyéről a jogalkotónak kell döntenie. E tekintetben a tagállamok képviselőinek 2017. november 20-i határozata nem vált ki kötelező joghatást. Mivel a tagállamok képviselőinek határozata és a megtámadott rendelet elfogadásához vezető bizottsági javaslat között nincs jogilag kötelező kapcsolat, Amszterdam városának a tagállamok együttes eljárásából eredő kiválasztásának elfogadása önmagában nem eredményezheti a Comune di Milano *közvetlen érintettségét*. A megtámadott rendelet annak megállapítására szorítkozik, hogy az EMA székhelye Amszterdamban található. A jogalkotóhoz soha nem érkezett Amszterdam helyett inkább Milánónak az EMA székhelyeként történő kijelölésére irányuló javaslat.

83. A Tanács álláspontja szerint a Comune di Milano nem bizonyította, hogy a megtámadott rendelet elfogadása következtében sérelmet szenvedett volna, mivel e rendelet pusztán deklaratív jellegű. Az EMA székhelyére vonatkozó döntés ugyanis a tagállamok hatáskörébe tartozik, és e tekintetben kötelező a tagállamok képviselőinek határozata. Milánónak a kiválasztási eljárásban való részvételére vonatkozó érvek a tagállam saját választási lehetőségeivel kapcsolatosak. Következésképpen ezek az érvek nem teszik lehetővé a Comune di Milano közvetlen érintettségének megállapítását. Az, hogy az Olasz Köztársaság az ajánlatában földrajzi helyként Milánó városát választotta ki, nem jelenti azt, hogy a Comune di Milano mint területi egység közvetlenül érintett személynek minősül.

84. A Parlamentnek és a Tanácsnak a tagállami képviselők határozatának jogi természetét illetően egymással szögesen ellentétes álláspontja ellenére úgy tűnik, a két intézmény egyetért abban, hogy Amszterdamban a megtámadott rendeletben való kijelölése nem érinti közvetlenül a Comune di Milanót. Az előadott érvek első látásra megkönnyítik a felperes „közvetlen érintettségének” kizárását. Egyrészt ugyanis, amennyiben a tagállami képviselők határozata jogilag nem kötelező a jogalkotó számára, az e határozathoz vezető ajánlattételi eljárásnak nincs semmilyen hatása a felperes jogi helyzetére. Az, hogy az Olasz Köztársaság Milánó városát jelölte, semmilyen jogi érdeket nem kölcsönöz a Comune di Milano számára, mivel az uniós jogalkotó számára ez az ajánlat egész egyszerűen soha nem létezett. Másrészt, ha a tagállamok képviselőinek határozata kötelező, a megtámadott rendelet pusztán deklaratív jellegű. Ez az érvelés látszólag azt sugallja, hogy ilyen helyzetben a megtámadott rendeletet megerősítő aktusnak lehet tekinteni, ami a kereset elfogadhatatlanságát is maga után vonja.²⁶

85. E két vagylagos érv együttesen figyelemreméltó szofizmussal ér fel: Amszterdamban az EMA székhelyeként való kiválasztása azért nem támadható meg, mert arról olyan nem kötelező jogi aktussal döntöttek, amelyet később olyan kötelező jogi aktusba foglaltak (i), amely önmagában pusztán megerősítő jellegű (ii). Úgy tűnik tehát, hogy a határozat kész csoda: időben és térben

²⁶ 1977. október 25-i Metro SB-Großmärkte kontra Bizottság ítélet (26/76, EU:C:1977:167, 4. pont); 1988. december 15-i Irish Cement kontra Bizottság ítélet (166/86 és 220/86, EU:C:1988:549, 16. pont).

egyszerűen anélkül jött létre, hogy azt bárki meghozta volna, vagy hogy azért bárki felelne. Magától értetődő, hogy ilyen (isteni) alkotás esetén a potenciális felperes vákuumban reked, ami meglehetősen nehezen fogadható el, különös tekintettel az olyan rendeletre, amely egyértelműen az uniós intézmények jogi aktusa.

86. Az EMA 1/ELA ügyre vonatkozó párhuzamos indítványomban részletesen kifejtett okokból²⁷ ugyanis egyetérttek azzal, hogy a tagállami képviselők határozata az uniós jogrendben minden joghatást nélkülöző jogi aktusnak minősül. Az tehát nem képezheti az EUMSZ 263. cikk szerinti felülvizsgálat tárgyát.

87. A megtámadott rendelet azonban az uniós intézmények jogi aktusa. Főszabály szerint tehát azt a Bíróság teljeskörűen felülvizsgálhatja. Ez nem is lehet másként: a (széles) hatáskör (nagy) felelősséggel jár. A döntéshozatali jogkör ugyanis egyet jelent a szóban forgó határozatért való elszámoltathatósággal.

88. A Comune di Milano jogi helyzetének érintettségét tehát *kizárólag a megtámadott rendeletre tekintettel* kell értékelni. Közvetlen kapcsolat áll-e fenn a megtámadott rendelet és a felperes jogi helyzete között?

89. Álláspontom szerint ez a helyzet. A jogi személyiséggel rendelkező területi szervnek minősülő Comune di Milano által képviselt Milánó közvetlen versenytárs volt az EMA székhelyének kijelölése során.

90. A Bíróság más jogterületeken megállapította, hogy a *versenytársakat* közvetlenül érinthetik az ilyen verseny eredményéről határozó uniós jogi aktusok. Ez a helyzet jelesül a dömpingellenes, az állami támogatási, sőt, az összefonódást a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánító határozatok megtámadásával kapcsolatos ügyekben is.²⁸ A versenyhelyzet fennállása gyakran nem pusztán *ténybeli* elemnek minősül, hanem *jogi* helyzetet határoz meg a különféle uniós jogi területeken.²⁹ Ezt a Bíróság elismerte az *állami támogatások* területén, ahol megjegyezte, hogy ha a felperes bizonyítja, hogy a Bizottság határozata neki versenyhátrányt okozhat, ez azt jelenti, hogy hatást gyakorol az ő jogi helyzetére.³⁰

91. Mindazonáltal a jelen ügyeket illetően a legközelebbi párhuzam a *közbeszerzés* területével vonható. A sikertelen ajánlattevőket közvetlenül érintik a szerződések más ajánlattevőknek történő odaítéléséről szóló határozatok.³¹ Ezen a jogterületen a ki nem választott ajánlattevők „közvetlen érintettsége” rendszerint nem kérdés, mivel a szerződést valamely ajánlattevőnek odaítélő határozat mellékletét képezi a sikertelen ajánlattevők elutasításáról szóló határozat.³²

²⁷ Az EMA 1/ELA ügyre vonatkozó indítványom 164–176. pontja.

²⁸ A versenytársakat e területen megillető keresetösségi joggal kapcsolatos ítélkezési gyakorlat rendszerezését illetően lásd: 2018. május 3-i Distillerie Bonollo és társai kontra Tanács ítélet (T-431/12, EU:T:2018:251, 54–59. pont).

²⁹ A versenyhelyzetet bizonyos esetekben tényállási elemnek tekintették. Lásd például: Kokott főtanácsnok Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-583/11 P, EU:C:2013:21, 71. pont); 2018. május 3-i Distillerie Bonollo és társai kontra Tanács ítélet (T-431/12, EU:T:2018:251, 52. pont).

³⁰ 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 47. pont).

³¹ Közelmúltbeli példaként lásd: 2021. február 10-i Sophia Group kontra Parlament ítélet (T-578/19, nem tették közzé, EU:T:2021:77). Lásd még: 2013. március 20-i Nexans France kontra Entreprise commune Fusion for Energy ítélet (T-415/10, EU:T:2013:141, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

³² Lásd például az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 193., 1. o.; helyesbítés: HL 2019. L 60., 36. o.) 170. cikkét.

Mindemellett az, hogy a versenytársak e téren fennálló „közvetlen érintettsége” bizonyos értelemben nem kérdés, nem változtat azon, hogy a versenyhelyzet, amelyben a különböző ajánlattevők találják magukat, önmagában elegendő ahhoz, hogy közvetlen érintettséget eredményezzen. Éppen ellenkezőleg, a sikertelen ajánlattevők eljárási jogainak a másodlagos jogon keresztül történő elismerése annak kifejezett elismerése, hogy a közbeszerzési eljárás eredménye közvetlenül érinti őket.

92. Kétségtelen, hogy a konkrét másodlagos jogi szabályozások összessége nehezen lehet meghatározó a jelen ügghöz hasonló egyedi helyzetben. Ugyanakkor álláspontom szerint e rendszerek sajátosságain túl vagy azokon felül ugyanarról van szó: a versenytársakat jogilag érintheti, ha versengenek az uniós jog által közvetlenül biztosított valamely eszközért vagy erőforrásért. Az eszköz valamely személynek történő odaítéléséről szóló döntés közvetlenül érinti a többi versenytársat, akik nem tudnak szert tenni ugyanerre az eszközre. Jogi helyzetük a potenciálisan nyertes pályázó jogi helyzetéből a vesztes pályázó jogi helyzetévé alakul át. Ezen egyszerű érvelés valószínűleg legegységesebb példáját tartalmazza a *Les Verts* ítélet, amelyben a Bíróság viszonylag csekély mértékű vitát követően úgy ítélte meg, hogy a Parlament elnöksége által a rivális politikai csoportoknak nyújtott támogatás közvetlenül érinti a felperes egyesületet.³³

93. Ezzel együtt ennek a logikának természetesen vannak korlátai. Lottószelvény előzetes megvásárlása hiányában nem kifogásolható a nyeremény elmaradása. Másképpen megfogalmazva: a *Comune di Milano* nem tekinthető közvetlenül érintettnek, ha korábban nem lépett fel *versenytársként*.

94. Márpedig nyilvánvalóan nem ez a helyzet. Nem vitatott, hogy *tényállás szempontból* Milánó volt az EMA székhelyére pályázó egyik város. Ez mindenekelőtt a felperes személyes érintettségének meghatározása szempontjából bír döntő jelentőséggel. Mindazonáltal valamely felperes mint versenytárs jogi helyzete közvetlen érintettségének megállapítása céljából történő meghatározását illetően is relevanciával bír. Ezen a ponton elegendő megjegyezni, hogy Milánó városa nem pusztán és egyértelműen az egyik pályázó város volt a tagállami képviselők határozatához vezető eljárás során, hanem azt is, hogy ajánlatát a jogalkotási eljárás során kifejezetten figyelembe vették, mivel a Parlament előtti eljárás keretében több módosító javaslat tárgyát képezte. Milánó mint versenytárs helyzete tehát nem vonható kétségbe.

95. Érintett-e tehát a *Comune di Milano*? Amennyiben helyesen értelmezem a Tanács álláspontját, az, hogy valamely várost földrajzi helyként valamely uniós ügynökség székhelyként választanak ki, nem jelenti azt, hogy a jogi személyiséggel rendelkező területi egység, a jelen ügyben a *Comune di Milano* érintett lenne.

96. Ez az érv egyszerűen nem lehet helyes. Ebből logikailag az következne, hogy még a valamely uniós ügynökség székhelyként kiválasztott várost sem érintené közvetlenül az az uniós jogi aktus, amely azt székhelyként jelöli ki. Ehhez hasonlóan az a város sem lenne érintett, ahonnan valamely ügynökséget áthelyeznek.³⁴

³³ 1986. április 23-i *Les Verts* kontra Parlament ítélet (294/83, EU:C:1986:166, 29–31. pont).

³⁴ A jelen ügyben London városa Amszterdaméhoz hasonló helyzetben lenne, mivel a honosság nem releváns az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése szerinti kereshetőségi jog szempontjából, még akkor sem, ha harmadik államok kereshetőségi jogáról van szó (2021. június 22-i *Venezuela* kontra Tanács ítélet, C-872/19 P, EU:C:2021:507). Az ezen ítélet 40–53. pontjában kifejtett érvelés teljes mértékben alkalmazható a harmadik államok területi egységeire.

97. Nehezen tudom elfogadni ezt a következtetést. Természetesen nehéz figyelmen kívül hagyni azokat a különösen jelentős ténybeli és jogi következményeket, amelyeket egy ügynökség székhelyének kijelölése valamely helyi önkormányzat vonatkozásában maga után von nem pusztán az előnyök és kihívások, hanem a jogok és kötelezettségek tekintetében is. Annak ellenére, hogy a helyi önkormányzatok konkrét jogait és kötelezettségeit adott esetben részletesebben meghatározza az érintett tagállammal a székhelyre vonatkozóan megkötendő megállapodás, vitathatatlan, hogy a helyi területi egységet közvetlenül érinti az *egyik* városban, nem pedig egy *másik* városban létesítendő székhelyre vonatkozó döntés. Az esetleges gazdasági és társadalmi előnyökhöz kapcsolódó gyakorlati következményektől függetlenül ugyanis maga az *adott város* valamely uniós ügynökség *székhelyeként történő kijelöléséről szóló jogi aktus* jellegéből adódóan és azonnal kihat a székhely vonatkozásában versenytársnak minősülő területi egység szóban forgó székhely tekintetében vett jogi helyzetére.³⁵

98. Azon európai városok szerepe, amelyek az uniós ügynökségek székhelyei (vagy azzá kívánnak válni), nem korlátozható valamely tagállamban található egyszerű fizikai helyszín szerepére. A Tanács álláspontjával ellentétben valamely város ügynökség székhelyéül való kijelölése nem tekinthető kizárólag a tagállam belügyének. Érdeemes lehet rámutatni arra, hogy más múltbeli esetekkel ellentétben a megtámadott rendelet valamely ügynökség székhelyét úgy határozza meg, hogy *nem tagállamot*, hanem *kifejezetten* valamely várost *jelöl ki* területi egységként.³⁶

99. Álláspontom szerint tehát a Tanács érvének nem lehet helyt adni. Kétségtelen, hogy valamely tagállam belügyének minősül annak az előzetes kiválasztása, hogy a tagállamon belül melyik város alkalmas arra, hogy pályázzon. Az ügynökségnek helyt adó város kiválasztása és az összes többi versenytárs ezzel egyidejű elutasítása azonban már nem minősül „pusztán a tagállam belügyének”. Az uniós jogi aktus egyértelműen a konkrét várost, és nem pusztán a tagállamot határozza meg, így érintetté teszi azt.³⁷

100. Analógia útján ez azt is jelentené-e, hogy valamely természetes személyt, például biztost nem érinti közvetlenül a biztosként történő kinevezésére (vagy elbocsátására) vonatkozó (uniós) jogi aktus, mivel végső soron elsősorban a tagállam javasolta a nevet?³⁸ Az, hogy eredetileg valamely tagállam „jelöl”, nem jelentheti azt, hogy egy elkülönülő és önálló jogi személyiséggel rendelkező jogalany minden esetben csak „tárgy” legyen, és nem tekinthető „alanynak” még akkor sem, ha egyértelműen érintik őt azok a jogi aktusok, amelyek kifejezetten említik őt és érintik jogi helyzetét.

³⁵ Magától értetődik, hogy ezért az uniós alapokra vonatkozó ítélkezési gyakorlat analógia útján nem alkalmazható e tekintetben. Lásd például: 2007. március 22-i Regione Siciliana kontra Bizottság ítélet (C-15/06 P, EU:C:2007:183).

³⁶ Lásd például az Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért létrehozásáról szóló, 1975. május 26-i 1365/75/EGK tanácsi rendelet (HL 1975. L 139., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás: 5. fejezet, 1. kötet, 181. o.) 4. cikkének (2) bekezdését, amely úgy rendelkezett, hogy „[a]z Alapítvány székhelye Írországban van”. Ezenfelül a tagállamok kormányainak az államfői és a kormány szinten 1993. október 29-én ülésező képviselői úgy határoztak, hogy a Belső Piaci Harmonizációs Hivatalnak (védjegyek és formatervezési minták) a spanyol kormány által meghatározandó városban kell székhellyel rendelkeznie Spanyolországban: az európai közösségek egyes szervei és szervezeti egységei és az európai székhelyének meghatározásáról a tagállamok kormányai állam- és kormányfői szinten ülésező képviselőinek közös megállapodással hozott határozata (HL 1993. C 323., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás: 1. fejezet, 1. kötet, 229. o.).

³⁷ A Tanács érvelése észszerű(tlen) következtetésének elfogadása esetén, amennyiben mindez pusztán valamely tagállam „belügye” lenne, az a tagállam, amely által javasolt várost kiválasztották szintén szabadon kell, hogy „áthelyezhesse” az ügynökség székhelyét a földrajzi területén. Így a Holland Királyság bármikor szabadon áthelyezhetné az EMA-t például Tilburgba vagy Lelystadba.

³⁸ Történetesen a „közvetlen érintettség” követelményével kapcsolatban nem volt vita a 2015. május 12-i Dalli kontra Bizottság ítéletben (T-562/12, EU:T:2015:270), amely a Bizottság későbbi elnöke által a felperes Bizottságon belül tagságáról való lemondásának kezdeményezésére vonatkozó, EUSZ 17. cikk (6) bekezdése szerinti hatáskörének gyakorlása céljából hozott állítólagos szóbeli határozat megsemmisítése iránti kérelemre vonatkozott.

101. Álláspontom szerint tehát a Comune di Milano jogi helyzetén közvetlenül változtatott a megtámadott rendelet elfogadása. E rendelet ugyanis jogilag kötelező erővel határozta meg Amszterdam városát az EMA székhelyeként, így automatikusan kizárta, hogy Milánó legyen ezen ügynökség székhelye.

2. Személyes érintettség

102. Ahhoz, hogy uniós intézmény által elfogadott általános hatályú jogi aktus személyében érintsen valamely természetes vagy jogi személyt, az szükséges, hogy ez utóbbira a szóban forgó jogi aktus sajátos jellemzői *vagy* egy őt minden más személytől megkülönböztető és őt a címzetthez hasonló módon egyénítő ténybeli helyzet folytán vonatkozzon rá.³⁹

103. A Comune di Milano a keresetlevelében előadja, hogy teljes mértékben bevonták az ajánlat elkészítésébe és a megtámadott rendelet (1) preambulumbekzdésében és 1. cikkében említett kiválasztási eljárásba. A megtámadott rendelet a Comune di Milanót mint a kiválasztási eljárás keretében pályázó várost személyében érinti. A megtámadott rendelet 1. cikke ugyanis Amszterdam városa kiválasztásának elmaradása esetén Milánót említette volna. Ezenkívül a Comune di Milano Milánónak az olasz ajánlatban való feltüntetésével – az alapító okirata 3. cikkének megfelelően – Milánó területének társadalmi-gazdasági és ipari fejlődését kívánta előmozdítani. Az EMA székhelyének Amszterdamban történő létrehozása akadályozza a város önkormányzatát abban, hogy hatásköreit saját belátása szerint gyakorolja. Egyébiránt a Comune di Milano kiadásokat vállalt fel és kutatást végzett. Ráadásul az EMA küldöttsége is ellátogatott a Comune di Milanóba annak érdekében, hogy az jobban megértse és teljesítse a kiválasztási szempontokat. Az önkormányzat arra is emlékeztet, hogy a Bíróság az ítélkezési gyakorlatában figyelembe veszi azt a helyzetet, amelyben valamely személyt a megtámadott uniós jogi aktusok előkészítő aktusai kifejezetten említenek, és amelyben e jogi aktusok figyelembe veszik a felperesekkel kapcsolatos sajátos körülményeket. A Comune di Milano e tekintetben a dömpingellenes⁴⁰ és a közbeszerzésre⁴¹ vonatkozó ítélkezési gyakorlatra hivatkozik.

104. A Bizottság által támogatott Tanács és Parlament előadja, hogy a Comune di Milano személyében nem érintett.

105. A Tanács azt állítja, hogy a Comune di Milano az alapító okiratának 3. cikkére való hivatkozás ellenére nem bizonyította, hogy a megtámadott rendelet elfogadása mennyiben érintette a nemzeti jogrend által rá ruházott hatáskörök konkrét gyakorlását. Ezen önkormányzat végső kiadásai sem relevánsak. Azok ugyanis tisztán olyan belső szervezési kérdéshez kapcsolódnak, amelyet az olasz államnak kell rendeznie. Ezenkívül a Tanács azzal érvel, hogy a Comune di Milano semmilyen módon nem vett részt a megtámadott rendelet elfogadására irányuló eljárásban. Az olasz ajánlat elkészítésében való részvétele nem elegendő a személyes érintettség megállapításához. A 2017. június 22-i eljárási szabályzat a tagállamoktól eltérő személy számára semmilyen jogot nem biztosít: a tagállamok feladata, hogy benyújtsák az ajánlatokat, információt cseréljenek a Bizottsággal, és részt vegyenek a szavazási eljárásban. Nincs jelentősége annak, hogy egyes tagállamok az ajánlatuk elkészítésébe bevonták a pályázó városaikat.

³⁹ Lásd e tekintetben többek között: 1963. július 15-i Plaumann kontra Bizottság ítélet (25/62, EU:C:1963:17, 107. o.); 2021. július 15-i Deutsche Lufthansa kontra Bizottság ítélet (C-453/19 P, EU:C:2021:608, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁴⁰ 1991. május 16-i Extramet Industrie kontra Tanács ítélet (C-358/89, EU:C:1991:214, 14. és 15. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁴¹ 1982. október 28-i Groupement des Agences de voyages kontra Bizottság ítélet (135/81, EU:C:1982:371, 11. pont).

106. A Parlament a maga részéről azt állítja, hogy a 2017. június 22-i eljárási szabályzat révén a tagállamok között megvalósuló együttműködés teljes mértékben eltér az uniós döntéshozatali eljárástól. A felperes ezen együttműködési keretben való részvétele nem „individualizálhatta” őt oly módon, hogy teljesüljön a személyes érintettség követelménye. Egyébiránt egyetlen uniós jogi rendelkezés sem kötelezi a jogalkotót arra, hogy a megtámadott rendelet elfogadásához vezető eljárás során figyelembe vegye a felperes helyzetét. Mindenesetre anélkül, hogy kétségbe vonnám a 2017. június 22-i eljárási szabályzat értékét, e szabályzat kizárólag a tagállamoknak biztosít szerepet, a helyi önkormányzatoknak nem.⁴²

107. Egyetértek Parlamenttel és a Tanáccsal abban, hogy a Comune di Milano által a területének székhelyként való kijelölése által kiváltott társadalmi és gazdasági hatásra, valamint az olasz ajánlat elkészítése céljából általa eszközölt kiadásokra és erőfeszítésekre vonatkozóan előadott érvek önmagukban nem alkalmasak a személyes érintettség megalapozására. Regionális egység arra való hivatkozása, hogy valamely uniós jogi aktus a saját illetékességi területén bizonyos társadalmi és gazdasági feltételeket érinthet, nem elegendő ahhoz, hogy ezen egységet érintettnek vagy *a fortiori* személyében érintettnek lehessen tekinteni.⁴³

108. Egyetértek a Tanáccsal abban is, hogy nem tekinthető úgy, hogy az előjogainak a megtámadott rendelet révén történő gyakorlása érintette a Comune di Milanót. Álláspontom szerint a Vlaams Gewest teszt⁴⁴ a jelen eljárás szempontjából nem releváns. Nem látom be, hogy az, hogy a megtámadott rendeletben Milánó helyett Amszterdamt jelölték meg az EMA székhelyéül, mennyiben képezheti akadályát annak, hogy a Comune di Milano a Vlaams Gewest teszt alkalmazása szempontjából gyakorolja önálló hatásköreit. Az e hatáskörök gyakorlásával való kapcsolat legfeljebb is közvetett és hipotetikus.

109. A jelen ügyben azonban nem olyan területi egységről van szó, amely az önálló hatáskörei gyakorlásának korlátozása miatt érintett (a Vlaams Gewest teszt).⁴⁵ A jelen ügyben a Comune di Milano érintettsége versenytársi helyzetéből ered, mivel Milánó városát a megtámadott rendelet értelmében nem választották ki uniós ügynökség székhelyéül. Ezen önkormányzat személyes érintettségét pontosan az EMA székhelyének a megtámadott rendeletben történő konkrét kiválasztására tekintettel kell értékelni. E tekintetben az úgynevezett Plaumann tesztnek van jelentősége: a döntő kritérium a felperes sajátos jellemzői vagy egy őt minden más személytől megkülönböztető és őt a címzetthez hasonló módon egyénítő ténybeli helyzet.⁴⁶

110. Ugyanis több körülmény „individualizálja” a Comune di Milano helyzetét, ezáltal megkülönbözteti minden más személytől, és a címzett helyzetéhez hasonlítja. A hangsúlyt arra a *ténybeli helyzetre* kell helyezni, amelyet a megtámadott rendelet és az elfogadásához vezető eljárás a Comune di Milano esetében előidézett.

⁴² Analógia útján: 2008. június 2-i WWF-UK kontra Tanács végzés (T-91/07, nem tették közzé, EU:T:2008:170, 72. pont).

⁴³ Lásd e tekintetben: 1998. június 16-i Comunidad Autónoma de Cantabria kontra Tanács végzés (T-238/97, EU:T:1998:126, 49. és 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 1998. október 23-i Regione Puglia kontra Bizottság és Spanyolország végzés (T-609/97, EU:T:1998:249, 21. és 22. pont).

⁴⁴ Lásd különösen: 1998. április 30-i Vlaams Gewest kontra Bizottság ítélet (T-214/95, EU:T:1998:77, 29. pont); 2002. október 23-i Diputación Foral de Guipúzcoa kontra Bizottság ítélet (T-269/99, T-271/99 és T-272/99, EU:T:2002:258, 41. pont); 1999. június 15-i Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia kontra Bizottság ítélet (T-288/97, EU:T:1999:125, 32. pont); 2005. október 5-i Land Oberösterreich kontra Bizottság ítélet (T-366/03 és T-235/04, EU:T:2005:347, 28. pont). Ezen ítélkezési gyakorlat alaposabb elemzése céljából lásd a Région de Bruxelles-Capitale kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-352/19 P, EU:C:2020:588, 58–62. pont).

⁴⁵ Mindenesetre nem a Vlaams Gewest teszt valamely regionális egység közvetlen és személyes érintettsége bizonyításának egyetlen módszere; lásd például: 2000. február 10-i Nederlandse Antillen kontra Bizottság ítélet (T-32/98 és T-41/98, EU:T:2000:36, 50–57. pont).

⁴⁶ Lásd a 39. lábjegyzetet.

111. Egyrészt ugyanis a megtámadott rendelet első preambulumbekzdése szerint Amszterdamnak az EMA új székhelyként történő kiválasztása a tagállamok képviselőinek határozatából következik. E preambulumbekzdés a megtámadott rendelet elfogadásának célját tartalmazza. Függetlenül attól, hogy e határozat kivált-e joghatásokat, ténybeli szempontból az EMA székhelye meghatározásának alapját képezi. Ennélfogva ténybeli szempontból sem hagyható figyelmen kívül, hogy Milánó volt az egyik megvizsgált pályázó, amely szavazatokat kapott. Milánó városa mint olyan, pontosabban a Comune di Milano nem pusztán a meglehetősen jól körülhatárolt pályázó városok zárt csoportjába tartozott, Milánót tovább individualizálta a tagállamok előtt zajló kiválasztási eljárás, amelyben Amszterdam egyetlen közvetlen versenytársaként érkezett az utolsó fordulóba, és a sorshúzásra vonatkozó szabályok alkalmazása miatt utasították el az ajánlatát.

112. Másrészt, amint arra a Tanács a C-106/19. sz. ügyben benyújtott ellenkérelmében hivatkozott, Milánót a jogalkotási eljárás során az EMA esetleges székhelyeként is megemlítették, tekintettel arra, hogy a parlamenti eljárás során több (sikertelen) módosítást nyújtottak be.⁴⁷

113. Összefoglalva: a tagállamok határozatához vezető eljárás, valamint a megtámadott rendelet elfogadásához vezető jogalkotási eljárás olyan sajátos ténybeli körülményeket tár fel, amelyek megkülönböztetik, sőt individualizálják a Comune di Milanót. Ezen önkormányzatot mint az egyik pályázó város jogi megtestesülését személyében érinti a rendelet, amely meghatározza az EMA székhelyeként való kiválasztása esélyének sorsát.⁴⁸

3. Eljáráshoz fűződő érdek

114. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében valamely természetes vagy jogi személy által indított megsemmisítés iránti kereset csupán abban az esetben elfogadható, ha a felperesnek érdeke fűződik a megtámadott jogi aktus megsemmisítéséhez. Ez az érdek feltételezi, hogy e jogi aktus megsemmisítése önmagában jogi következményekkel járhat. A kereset ezért – eredményét tekintve – az azt indító fél javára szolgálhat. Ezen érdek bizonyítékát, amelyet a keresetindítás időpontjára vonatkozóan kell elbírálni, és amely minden bírósági jogorvoslat lényeges és elsődleges feltételének minősül, a felperesnek kell szolgáltatnia.⁴⁹

115. A Comune di Milano keresetében azt állítja, hogy érdeke fűződik az eljáráshoz. Először is, keresetének sikeressége esetén Milánó városának az EMA székhelyére vonatkozó pályázatát új kiválasztási eljárás nélkül is elfogadhatnák. Abban az esetben, ha az eljárást meg kellene ismételni, objektív jellemzői alapján az olasz pályázat lenne a legesélyesebb. Még ha az EMA székhelyét valamilyen okból nem is Milánó városában hoznák létre, ez utóbbi továbbra is rendelkezne eljáráshoz fűződő érdekekkel. Helyzetének gazdasági ellentételezés révén történő helyreállítását kérhetné. Akkor is előnyben részesülhetne, ha a jövőben más uniós ügynökség vagy szervezet székhelyére pályázna, mivel a kiválasztási eljárásokat nem érintenék majd a Bíróság által a jelen eljárás keretében megállapított szabálytalanságok. Végezetül, a Comune di Milano az EMA székhelye területére történő áthelyezésének jelentős társadalmi-gazdasági és ipari hatásaira tekintettel is rendelkezik eljáráshoz fűződő érdekekkel.

⁴⁷ Lásd: „39., 46., 47. és 48. sz. módosítás”. A Környezetvédelmi, Közegészségügyi és élelmiszer-biztonsági bizottság 2018. január 31-i rendelettervezete, „1–51. sz. módosítás, Giovanni La Via, Az Európai Gyógyszerügynökség székhelye címet viselő rendelet tervezete” (COM(2017)0735 – C8–0421/2017 – 2017/0328(COD)) – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-AM-616891_EN.pdf.

⁴⁸ Lásd analógia útján: 1979. március 6-i Simmenthal kontra Bizottság ítélet (92/78, EU:C:1979:53, 25. és 26. pont); 2004. április 29-i Bizottság kontra CAS Succhi di Frutta ítélet (C-496/99 P, EU:C:2004:236, 57. pont).

⁴⁹ Lásd például: 2019. március 27-i Canadian Solar Emea és társai kontra Tanács ítélet (C-236/17 P, EU:C:2019:258, 91. pont).

116. A Tanács, a Parlament és a Bizottság úgy véli, hogy a Comune di Milano nem rendelkezik eljáráshoz fűződő érdekekkel. Először is, a Tanács és a Parlament lényegében azt állítja, hogy a felperes keresetének sikeressége nem jelenti szükségképpen azt, hogy az EMA székhelyét Milánóba helyezik. Még ha az Olasz Köztársaság úgy is döntene, hogy ismét Milánó városát indítja a pályázaton, lehetetlen előre látni, hogy a jövőben mely várost jelölik ki. Valamely jövőbeni, nem jogellenes kiválasztási eljáráshoz fűződő jövőbeli esetleges érdek valójában hipotetikus jellegű. Nincs közvetlen és fennálló, hanem csak potenciális és közvetett érdek. Másodszor, a Tanács álláspontja szerint az esetleges kártérítési igényre vonatkozó érvet is el kell utasítani. A Comune di Milano által állítólagosan elszenvedett kár nem a megtámadott rendeletnek tudható be. Harmadszor, a társadalmi-gazdasági és ipari érdekekhez kapcsolódó következmények nem relevánsak, mivel a Bíróság megállapította, hogy e megfontolások nem elegendőek az eljáráshoz fűződő érdek bizonyításához. Negyedszer, a Parlament álláspontja szerint, a szóban forgó rendelet nem sérti a felperes jogalkotási vagy pénzügyi autonómiáját. A kiválasztási eljárásban való részvételére alapított személyes érintettségre sem hivatkozhat. A Comune di Milano nem rendelkezik az olasz államtól eltérő személyes érintettséggel.

117. Egyetértek azzal, hogy még ha főszabály szerint a kártérítési kereset lehetősége is elegendő az eljáráshoz fűződő érdek igazolásához,⁵⁰ az ilyen kereset nem lehet pusztán hipotetikus. A Comune di Milano nem hivatkozhat pusztán az ilyen kereset benyújtásának lehetőségére, anélkül hogy az állítólagos jogellenesség következményeire vonatkozó konkrét bizonyítékokra, valamint a kár jellegére hivatkozna.⁵¹

118. Mindazonáltal függetlenül attól, hogy a jövőben esetlegesen indítható-e kártérítési kereset, a Comune di Milano kellőképpen bizonyította az eljáráshoz fűződő érdekét.

119. A megtámadott rendelet megsemmisítése esetén egyértelmű, hogy ismét megnyílna annak lehetősége, hogy Amszterdamtól eltérő várost jelöljenek ki az EMA székhelyül. Ez Milánóra is vonatkozik, amely egyike a tagállami képviselők határozatához vezető eljárás keretében legsikeresebb versenytársaknak.

120. E tekintetben a Bíróság közbeszerzésekre vonatkozó ítélkezési gyakorlatának alapját képező elgondolás – bár az uniós jog eltérő és sajátos területen nyert megállapítást – a jelen ügyben is teljes mértékben alkalmazandó. A versenytársaknak érdekük fűződik az eljáráshoz annyiban, amennyiben a megtámadott jogi aktus megsemmisítése a kiválasztási eljárás újbóli megindítását és új kérelem felperes általi benyújtásának lehetőségét vonná maga után.⁵² Az érdek akkor is fennállhat, ha a versenytárs pályázata már nem lehet sikeres, mivel a jövőben az ugyanilyen típusú „hibamentes” eljárásokban vehet részt.⁵³ A jövőbeli jogsértés elkerülésének célja ugyanis túllépi a

⁵⁰ Lásd e tekintetben: 2015. szeptember 17-i Mory és társai kontra Bizottság ítélet (C-33/14 P, EU:C:2015:609, 69. és 79. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2018. november 7-i BPC Lux 2 és társai kontra Bizottság ítélet (C-544/17 P, EU:C:2018:880, 43. pont). Ebben az összefüggésben arra is emlékeztetni lehet, hogy az uniós intézmények, még ha az Unió jogi keretén kívül járnak is el, nem mentesülnek az EUMSZ 268. cikk és EUMSZ 340. cikk szerinti kártérítési keresetek alól. Lásd e tekintetben: 2016. szeptember 20-i Ledra Advertising és társai kontra Bizottság és EKB ítélet (C-8/15 P-C-10/15 P, EU:C:2016:701, 54–60. pont).

⁵¹ Lásd: 2020. április 30-i Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych kontra Bizottság ítélet (C-560/18 P, EU:C:2020:330, 73. és 74. pont).

⁵² 2000. július 6-i AICS kontra Parlament ítélet (T-139/99, EU:T:2000:182, 33. pont).

⁵³ Lásd például: 2010. május 11-i PC-Ware Information Technologies kontra Bizottság ítélet (T-121/08, EU:T:2010:183, 40. pont), vagy 2011. szeptember 20-i Evropaiki Dynamiki kontra EBB ítélet (T-461/08, EU:T:2011:494, 64–66. pont).

közbeszerzésekre vonatkozó ítélkezési gyakorlat sajátos kereteit.⁵⁴ Habár a vitatott kiválasztási eljárás nagyon sajátos és *sui generis* jellegű volt, milyen más logika illeszkedik ebbe a sajátos összefüggésbe, amely az alkotóinak elképzelése révén erőteljesen hasonlít egy pályázathoz?

121. Végezetül, nincs jelentősége annak, hogy az olasz kormány önálló keresetet terjesztett elő. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az, hogy mind valamely tagállamnak, mind a jogalanyainak érdeke fűződik egy jogi aktussal szembeni eljáráshoz, nem jelenti azt, hogy e jogalany eljáráshoz fűződő érdeke nem elegendő az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésén alapuló megsemmisítés iránti kereset elfogadhatóságához.⁵⁵

122. Összefoglalva: úgy vélem, hogy a Comune di Milano keresetelési joggal rendelkezik a megtámadott rendelet megtámadására és ezen eljáráshoz érdeke fűződik. Nagyon is tudatában vagyok annak, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szigorú a nem privilegizált felperesek EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése szerinti keresetelési jogát illetően. Habár fennáll a kísértés, ez az ítélkezési gyakorlat nem mehet el addig, hogy szokatlan legyen, így igazságtalanságot valósítson meg. Még mielőtt a kérdést elfedné annak az ítélkezési gyakorlatnak az áradata, amely részletesen tárgyalja, hogy ki és miért nem támadhat meg semmit közvetlenül az uniós bíróságok előtt, alapszintű intuícióval megállapítható, hogy a Comune di Milano keresetelési jogának kérdése valójában meglehetősen egyszerű: ezt a várost a szóban forgó igen sajátos és ritka körülmények közepette egyértelműen érinti, hogy nem választották ki.

123. E tekintetben mindig is igen hasznosnak találtam időnként egyeztetni az általam tervezett jogi megoldásokat hétköznapi emberekkel, vagyis nem uniós jogászokkal és ideális esetben még csak nem is jogászokkal. Ez a valóság ellenőrzésének nevezhető. Képes vagyok-e elmagyarázni bizonyos jogi elképzeléseket és megállapításokat intelligens emberi lényeknek? Ha nem, valószínű, hogy ezek az elképzelések nem meggyőzők. Vagy egyszerűen tévesek. Úgy vélem, hogy ebben az összefüggésben meglehetősen nagy kihívást jelent annak magyarázata (és indokolása), hogy a (zárt) kiválasztási eljárásban részt vevő, de ki nem választott személyt nem érinti e kiválasztási eljárás eredménye, és annak megtámadásához semmilyen érdeke nem fűződik. Ez már azt megelőzően is felvetődik, hogy hozzátenném, hogy amennyiben az ilyen versenytárs nem rendelkezik keresetelési joggal a Bíróság előtt, reálisan szemlélve máshova sem mehet.

B. Az ügy érdeméről

124. Érdemüket tekintve a jelen ügyek rendkívül összetettek, ugyanakkor azonban elég egyszerűek is.

125. Az első látásra a felek által a jelen ügyekben felhozott egyes érvek egyszerűen érthetetlenek, pusztán előrehaladott jogi akrobatikának minősülnek. Egy tagállam és egy helyi egység meg kívánja védeni az Európai Parlament előjogait egy konkrét esetben, nyilvánvalóan a Parlament akarata ellenére, míg párhuzamos eljárásban az utóbbi ugyanezen előjogok fenntartására törekszik. Egy tagállam azt állítja, hogy a tagállamok nem rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy döntsenek az ügynökségek székhelyéről, azonban korábban és láthatóan később is készen állt részt venni pont ilyen kiválasztási eljárásokban. A Tanács a maga részéről előadja, hogy a

⁵⁴ Lásd: 2018. szeptember 6-i Bank Mellat kontra Tanács ítélet (C-430/16 P, EU:C:2018:668, 64. pont); 2007. június 7-i Wunenburger kontra Bizottság ítélet (C-362/05 P, EU:C:2007:322, 50–52. pont); 2018. március 22-i De Capitani kontra Parlament ítélet (T-540/15, EU:T:2018:167, 32. pont).

⁵⁵ 1998. április 30-i Vlaams Gewest kontra Bizottság ítélet (T-214/95, EU:T:1998:77, 30. pont); 1999. december 15-i Freistaat Sachsen és társai kontra Bizottság ítélet (T-132/96 és T-143/96, 92. pont). Lásd még: 2000. február 10-i Nederlandse Antillen kontra Bizottság ítélet (T-32/98 és T-41/98, EU:T:2000:36, 58. pont).

tagállami képviselőknek egy uniós ügynökség székhelyéről szóló, az EUMSZ 341. cikk alapján hozott határozata mindenkire kötelező, azzal, hogy ezt követően e kérdés rendezésének pontos helyét illetően senki sem korlátozott a jogalkotási hatáskörében.

126. A különféle álláspontok több okból is érdekesek. A jelen jogvita keretében olyan öt különböző ügy egyesül, amelyeknek az egyes szereplői némileg árnyalt érdekeket követnek. A tagállami képviselők határozata és annak az uniós jogrendben történő későbbi „végrehajtása” közötti – természetesen a korábbi intézményi gyakorlatban, tényállás szempontjából vett – kapcsolat is jelentősen bonyolítja a helyzetet. Ilyen keretek között természetesen lehetetlen minden ügyben egységes és átfogó álláspontot fenntartani, valamint a különböző múltbeli gyakorlattípusokat a jelenlegi alkotmányos keretekhez kapcsolni, biztosítva azok harmonikusan illeszkedését.

127. Amennyiben azonban a Bíróság egyetért a javasolt, az EMA 1/ELA ügyekre vonatkozó párhuzamos indítványomban a tagállami képviselők – új uniós ügynökség székhelyével kapcsolatos preferenciáikat rögzítő – határozatának jogi természetével kapcsolatos kulcsfontosságú (korábbi) kérdésre vonatkozóan felvázolt megoldással, a jelen egyesített ügyek által valamely uniós jogi aktus kapcsán felvetett (későbbi) kérdések megválaszolása nem lenne annyira bonyolult. A következő részben ebből azt a következtetést vonom le, hogy álláspontom szerint a Parlament előjogainak megsértésére vonatkozó jogalapról (1) és az arra vonatkozó jogalapról sem lehet helyt adni, hogy a tagállami képviselők határozatával való összekapcsolás révén sérült az Unió belüli (rendes jogalkotási) eljárás (2).

1. A C-106/19. sz. ügyben és a C-232/19. sz. ügyben felhozott első jogalapról: a Parlament előjogainak állítólagos megsértése

128. Az olasz kormány a C-106/19. sz. ügyben felhozott első jogalapjával az EUSZ 10. cikknek, az EUSZ 13. cikknek, az EUSZ 14. cikk (1) bekezdésének, valamint az EUMSZ 114. cikknek, az EUMSZ 168. cikk (4) bekezdése c) pontjának, az EUMSZ 289. cikknek és EUMSZ 294. cikknek a megsértésére hivatkozik. A Comune di Milano a C-232/19. sz. ügyben felhozott első jogalapja keretében megismétli ezeket az érveket. Ezek az együtt elbírálandó érvek lényegében azt sugallják, hogy a Parlament társjogalkotóként betöltött szerepe háttérbe szorult az EMA új székhelyének kiválasztásához vezető eljárás során.

129. Először is megjegyzendő, hogy a C-59/18. és C-182/18. sz. egyesített ügyektől eltérően a jelen ügyek nem vetik fel kérdésként, hogy a megtámadott rendelet olyan jogi aktus-e, amelynek jogszerűsége az EUMSZ 263. cikk alapján felülvizsgálható. A megtámadott rendeletet az EUMSZ 294. cikk szerinti rendes jogalkotási eljárás keretében fogadták el, az tehát jogalkotási aktusnak minősül.⁵⁶

130. Másodszor, az olasz kormány és a Comune di Milano érvelése – amely szerint a Parlamentet kizárták az EMA új székhelyének kiválasztására irányuló eljárásból – látszólag azon az előfeltevésen alapul, hogy a tagállamok képviselőinek határozata és a megtámadott rendelet között jogilag kötelező kapcsolat áll fenn. Ez az előfeltevés abban áll, hogy az előbbi az EMA új székhelyének kiválasztását illetően az utóbbira nézve kötelező forrásnak minősül.

⁵⁶ Lásd e tekintetben: 2011. szeptember 6-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács végzés (T-18/10, EU:T:2011:419, 60. pont).

131. A Parlament és a Bizottság által a jelen eljárás keretében képviselt állásponthez hasonlóan úgy vélem, hogy ez az előfeltevés téves. Ahogyan azt az EMA 1/ELA ügyre vonatkozó párhuzamos indítványomban⁵⁷ részletesen kifejtettem, a tagállamok képviselői politikai határozatukat az e tagállamok által az uniós jog rendszerén kívül elfogadott különös eljárási szabályok alapján fogadták el. Igaz ugyan, hogy e szabályok konkrét szerepet biztosítottak a Bizottságnak, de semmilyen szerepet nem biztosítottak a Parlamentnek.

132. Ennélfogva pusztán az, hogy a Parlament nem vett részt a tagállamok EMA új székhelyére vonatkozó politikai – és az uniós jog szempontjából nem kötelező erejű – döntéséhez vezető eljárásban, nem tekinthető a Parlament mint egyenrangú társjogalkotó előjogi megsértésének vagy megkerülésének.

133. Harmadszor, amint arra a Bizottság a C-232/19. sz. ügyben előterjesztett beavatkozási beadványában helyesen emlékeztet, a Bíróság a Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítéletben megállapította, hogy „a jogalkotási aktus tartalmának meghatározása kizárólag [a Parlament és a Tanács] feladata” az „EUSZ 14. cikk (1) bekezdésében és az EUSZ 16. cikk (1) bekezdésében”⁵⁸ részükre fenntartott jogalkotási hatáskör gyakorlása során.

134. Ellentétben a Tanácsnak a Bizottság beavatkozási beadványára adott válaszában megfogalmazott állításával, álláspontom szerint ezen ítélkezési gyakorlat jelentősége nem kizárólag az Európai Tanács politikai iránymutatásai szempontjából releváns. Az Európai Tanács szerepét ugyanis az EUSZ 15. cikk ismerteti. Ez azonban értelemszerűen nem alkalmazható a tagállamok közötti olyan eljárás esetében, amely az uniós intézmények keretein kívül zajlik, és amely semmilyen joghatást nem válthat ki az uniós jogrendben. A Lengyelország kontra Parlament és Tanács ügyben és a jelen ügyben fennálló helyzetben az a közös, hogy a jogalkotási eljárás *kívül* hozott politikai döntés nem határozhatja meg előre a jogalkotási eljárás konkrét eredményét.

135. A megtámadott rendelet jogszerűségét ennek, a kiindulópontként figyelembe vett kontextusnak a tükrében kell megvizsgálni. Ennek során a felülvizsgálat mértékét szükségszerűen behatárolja a Parlamenthez hasonló uniós intézmény által gyakorolt politikai mérlegelési mozgástér jellege.⁵⁹

136. A megtámadott rendelet elfogadásához vezető rendes jogalkotási eljárást illetően emlékeztetek arra, hogy a Parlament a társjogalkotói minőségéből eredően – amely őt az EUMSZ 294. cikk értelmében a Tanáccsal egyenrangúvá teszi – eljárási jogokkal rendelkezik. Ezen eljárási jogok – amelyek az egyes olvasatokban vagy az egyeztetőbizottságon belül gyakorolhatók – ténylegesen lehetőséget biztosítanak arra, hogy a Parlament ne pusztán befolyásolja, hanem a Tanáccsal együttesen alakítsa ki a jogalkotási folyamat eredményét. A Parlament szükség esetén még el is utasíthatja a javasolt jogalkotási aktust.

137. Amennyiben tehát a Parlament nem értene egyet az EMA székhelyének Amszterdamba történő áthelyezéséről szóló határozattal, lehetősége lenne annak megelőzésére, hogy a tagállamok által korábban meghozott és a Bizottság által javasolt politikai határozatot az uniós

⁵⁷ Az EMA 1/ELA ügyre vonatkozó indítványom 83–143. és 164–176. pontja.

⁵⁸ 2018. június 21-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-5/16, EU:C:2018:483, 84. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁵⁹ Lásd e tekintetben: 2019. december 19-i Puppinc és társai kontra Bizottság ítélet (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 95. és 96. pont).

jog kötelező erejű jogalkotási aktusában rögzítsék. Márpedig nyilvánvalóan nem ez volt a helyzet a jelen ügyekben lefolytatott rendes jogalkotási eljárás során, amint arra maga a Parlament is rámutatott.

138. Először is, a Parlament az eljárása keretében 2018. március 12. és március 15. között megvitatta a Bizottság jogalkotási javaslat-tervezetét.⁶⁰ Több módosítást fogadott el, ugyanakkor nem nyilvánította ki, hogy nem ért egyet az EMA székhelyének Amszterdamba helyezésére vonatkozó határozattal.⁶¹ Korábban, amint azt a Tanács a C-106/19. sz. ügyben említi, az adott bizottságban módosításokat nyújtottak be arra vonatkozóan, hogy az EMA új székhelyét Milánóban kell elhelyezni.⁶² E módosítások egyikének indokolása úgy szólt, hogy „több hivatalos nyilatkozatban és sajtóközleményben szerepel, hogy 2019 márciusáig lehetetlen az Európai Gyógyszerügynökség székhelyének alkalmas helyiséget találni Amszterdamban, ami arra enged következtetni, hogy a Tanács határozata [sic!] jelenleg nem hajtható végre. A jelenleg rendelkezésre álló, teljes mértékben megfelelő és azonnal működképes helyszínt kínáló Milánó kiválasztása esetén el lehetne kerülni a kényelmetlenséget, a többletköltségeket és polgárok egészséghez való jogára gyakorolt további hatásokat, valamint biztosítani lehetne a tevékenység folytonosságát.”⁶³ A Parlament azonban nem fogadta el ezeket a javaslatokat.⁶⁴

139. Másodszor, a Parlament a Tanács elé terjesztette a módosításokat.⁶⁵ Ezt a Tanács és a Parlament közötti informális tárgyalások követték, amelyek során a Parlament által felhozott több szempontot elfogadtak, amint az kitűnik a megtámadott rendelet végleges szövegéből, amelyről a két társjogalkotó 2018. október 16-án egyezett meg.⁶⁶

140. Harmadszor, a Parlament 2018. október 25-én szavazott a jogalkotási aktus tervezetéről, figyelembe véve bizonyos informális egyeztetéseket, amelyeket a Tanács, a Parlament és a Bizottság azzal a szándékkal végzett, hogy első olvasatban megállapodjanak e kérdésről, elkerülve ezáltal a második olvasat vagy egyeztetés szükségességét.⁶⁷

141. Végezetül, a megtámadott rendeletet 2018. november 14-én fogadták el és 2018. november 16-án tették közzé a Hivatalos Lapban.⁶⁸

142. A jogalkotási eljárásnak a megtámadott rendelet elfogadásához vezető fent ismertetett részleteire tekintettel nehezen látom be, hogy a Parlament szerepe mennyiben mérséklődött tisztán formális szerepre.

⁶⁰ A 726/2004/EK rendeletnek az Európai Gyógyszerügynökség székhelye tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM/2017/0735 final – 2017/0328 (COD)).

⁶¹ A 726/2004/EK rendeletnek az Európai Gyógyszerügynökség székhelyének elhelyezkedése tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslattal kapcsolatban az Európai Parlament által 2018. március 15-én elfogadott módosítások (COM(2017)0735 – C8–0421/2017 – 2017/0328(COD)) 11 (HL 2019. C 162., 147. o.).

⁶² Lásd: „39., 46., 47. és 48. sz. módosítás”. A Környezetvédelmi, Közegészségügyi és élelmiszer-biztonsági bizottság 2018. január 31-i rendelettervezete, „1–51. sz. módosítás, Giovanni La Via, Az Európai Gyógyszerügynökség székhelyének elhelyezkedése” (COM(2017)0735 – C8–0421/2017 – 2017/0328(COD)) – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-AM-616891_EN.pdf.

⁶³ Uo., a 46. sz. módosítás indokolása.

⁶⁴ A 726/2004/EK rendeletnek az Európai Gyógyszerügynökség székhelyének elhelyezkedése tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslattal kapcsolatban az Európai Parlament által 2018. március 15-én elfogadott módosítások (COM(2017)0735 – C8–0421/2017 – 2017/0328(COD)) 11 (HL 2019. C 162., 147. o.).

⁶⁵ 2018. március 21-i 7098/18. sz. 2017/0328 (COD) intézményközi dokumentum.

⁶⁶ 2018. október 16-i 13176. sz. 2017/0328 (COD) intézményközi dokumentum.

⁶⁷ 2018. október 30-i 13316/18. sz. 2017/0328 (COD) intézményközi dokumentum.

⁶⁸ A 726/2004/EK rendeletnek az Európai Gyógyszerügynökség székhelye tekintetében történő módosításáról szóló, 2018. november 14-i (EU) 2018/1718 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 291., 3. o.).

143. Amennyiben ugyanis a Parlament kifejezésre akarta volna juttatni, hogy nem ért egyet azzal, hogy Amszterdamot válasszák ki az EMA új székhelyeként, erre számos formális és informális lehetősége lett volna. A jogalkotási eljárás azonban rámutat arra, hogy a Parlament módosításainak nagy részét a Tanács ténylegesen elfogadta, és azok a megtámadott rendelet végleges szövegében is szerepelnek. Márpedig a Parlament a rendes jogalkotási eljárás keretében soha nem vitatta magát a székhelyet.

144. Álláspontom szerint kizárólag ezen átfogó összefüggésekre tekintettel lehet érvényesen értékelni a Parlament által a 2018. október 25-i határozatának mellékletében kifejezett „kifogásokat”.⁶⁹ Ez alkalommal ugyanis a Parlament megjegyezte, hogy társjogalkotói szerepét „nem vették megfelelően figyelembe, mivel nem vonták be az [EMA] új székhelyének kiválasztására irányuló eljárásba.”⁷⁰

145. Egyrészt azonban ezt az állítást úgy kell érteni, hogy az a tagállamok képviselőinek a rendes jogalkotási eljárást megelőző ülésén lezajló kiválasztási eljárásra vonatkozik, amelybe a Parlament nem kapcsolódott be, mivel a tagállamok nem kívánták bevonni. Az, hogy a tagállamok nem kívánták bevonni a Parlamentet, önmagában nem jelenti a Parlament előjogainak megsértését, mivel a Parlament az uniós jogrenden kívüli területeken nem rendelkezik a Szerződésekben biztosított együttműködési előjogokkal.

146. Másrészt, ami a tagállamok által a Szerződések rendszerén kívül már meghozott határozat hatásait illeti, teljes mértékben érthető a Parlamentnek a fent említett állásfoglalásban kifejezett azon óhaja, hogy bevonják a rendes jogalkotást megelőző informális eljárásba, főleg akkor, ha annak keretében már határozatot hoznak valamely ügynökség székhelyéről.

147. Ugyanakkor a Bíróságnak nem feladata, hogy eljárjon a múltira vonatkozó *politikai* kifogásokkal vagy jövőbeli óhajokkal kapcsolatban. A lényeg továbbra is az, hogy a Parlamentnek e kérdésben a rendes jogalkotási eljárás keretében *lehetősége volt* kifejezni az álláspontját. Mindazonáltal valamilyen okból úgy döntött, hogy *nem vitatja* a székhely tagállamok képviselői általi korábbi választását, és ez alkalommal nem foglal állást.⁷¹ Valójában e döntések pusztán a politikai célszerűség, üzenetek és a stratégia függvényei, és azok nem képezhetik bírósági felülvizsgálat tárgyát.

148. Úgy tűnik, ezt a Parlament által a C-232/19. sz. ügyben követett álláspont is megerősíti. A Parlament ugyanis azzal érvel, hogy a megtámadott rendelet tartalmát a tagállami képviselők határozatától függetlenül, olyan eljárás keretében fogadták el, amelyben a Parlament önálló társjogalkotói szerepét töltötte be mérlegelési mozgásterének gyakorlása révén, anélkül hogy a tagállamok politikai döntése őt bármikor is kényszerítette volna.

149. Ezenkívül érdemes rámutatni arra, hogy az olasz kormány és a Comune di Milano sem rója a Parlament terhére, hogy az nem gyakorolta a társjogalkotói mérlegelési mozgásterét, aminek következtében megsértette az előírt követelményeket. Ismét emlékeztetni lehet arra, hogy az uniós intézményeket a jogalkotási hatásköreik gyakorlása során megillető széles mérlegelési

⁶⁹ A 726/2004/EK rendeletnek az Európai Gyógyszerügynökség székhelyének elhelyezkedése tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról szóló, 2018. október 25-i 2018/1718 európai parlamenti jogalkotási állásfoglalás (COM(2017)0735 – C8-0421/2017 – 2017/0328(COD)).

⁷⁰ Uo., 5. pont.

⁷¹ A Parlament kontra Tanács (Az ELA székhelye) folyamatban lévő párhuzamos ügygel (C-743/19) ellentétben, amelyben a Parlament úgy döntött, hogy másként jár el.

mozgástér főszabály szerint korlátozott bírósági felülvizsgálat tárgyát képezi, amelynek célja többek között annak meghatározása, hogy az indokolás megfelelő-e, valamint hogy nem vétettek-e nyilvánvaló mérlegelési hibát.⁷²

150. E tekintetben a megtámadott rendelet preambuluma az Egyesült Királyságnak az Unióból való kilépésre vonatkozó határozata által előidézett kontextusra és a tagállamok képviselőinek 2017. november 20-i határozatára (az (1) preambulumbekkezdés), valamint „az Ügynökség megfelelő működésének új székhelyén történő biztosítás[ára]”, illetve arra hivatkozik, hogy „az áthelyezés közben és után is biztosított legyen az Ügynökség [...] zavartalan működése” (a (3) és (4) preambulumbekkezdés). Elismeri továbbá a „rendkívüli helyzet” (a (4) preambulumbekkezdés), valamint a „sürgősség” (a (6) preambulumbekkezdés) fennállását.

151. Bár ezek az állítások tömörek, természetesen hihető, és a felülvizsgálat mértékét figyelembe véve elégséges indokolást nyújtanak Amszterdam városának az uniós jogalkotó által az EMA új székhelyeként történő kiválasztását illetően.

152. A fentiek tükrében azt javaslom, hogy a Bíróság utasítsa el a C-106/19. sz. ügyben felhozott első kereseti jogalapot és a C-232/19. sz. ügyben felhozott első kereseti jogalapot.

2. A C-106/19. sz. ügyben felhozott második, a megtámadott rendeletnek a tagállamok képviselői határozatának jogellenességéből eredő jogellenességére alapított jogalapról, valamint a C-232/19. sz. ügyben felhozott második, harmadik és negyedik jogalapról

153. Az olasz kormány által a C-106/19. sz. ügyben előterjesztett második kereseti jogalap, valamint a C-232/19. sz. ügyben felhozott második, harmadik és negyedik jogalap azon alapul, hogy a megtámadott rendelet jogellenessége a tagállamok képviselői határozatának eredeti jogellenességéből ered. Ezek ugyanis „a mérgező fa gyümölcse” típusú érvet vetnek fel: mivel a tagállamok képviselőinek eredeti határozatát jogellenesen fogadták el, az EMA székhelyének a megtámadott rendeletben szereplő megválasztása természetesen ugyanebben a hibában szenvedett.

154. Ezen érvekre két választ kell adni.

155. Egyrészt ugyanis, mivel a Parlamentnek semmilyen szerepe nem volt az EMA új székhely kiválasztásának informális szakaszában, előjogait ezen informális szakaszban nem sérthették meg. Ezeket az előjogokat a jelen indítvány előző pontjában már kifejtett indokok miatt a megtámadott rendelet elfogadását megelőző rendes jogalkotási eljárás során sem sértették meg.

156. Másrészt a tagállami képviselőknek az ügynökségek székhelyére vonatkozó határozata – amely nem tartozik az EUMSZ 341. cikk hatálya alá, így nem alapulhat azon – nem minősül az EUMSZ 263. cikk értelmében vett megtámadható jogi aktusnak. A tagállamok által elfogadott ilyen jogi aktus nem vált ki kötelező joghatásokat az uniós jogrendben. A valamely ügynökség kijelölésére vonatkozó rendes jogalkotási eljárásban részt vevő intézmények mint olyanok természetesen szabadon eltekinthetnek az ügynökség új székhelyének elhelyezkedését illetően az ilyen nem kötelező politikai óhajoktól. Ez ugyanakkor azt jelenti, hogy e (nem kötelező) jogi aktus esetleges hibái nem érinthetik az attól független rendes jogalkotási eljárás jogszerűségét.

⁷² Lásd a jelen indítvány 60. lábjegyzetét.

157. Röviden összefoglalva, mivel az nem kötelező erejű, az olasz kormány és a Comune di Milano által e cím alatt felhozott „részvételtől eredő jogellenesség” logikája egyszerűen nem működik. Egyebekben a C-106/19. sz. ügyben felhozott második jogalap és a C-232/19. sz. ügyben felhozott második, harmadik és negyedik jogalap valójában a tagállamok olyan határozata ellen irányul, amely nem tartozik a Bíróság hatáskörébe.

158. A fentiek tükrében tehát azt javaslom, hogy a Bíróság utasítsa el a C-106/19. sz. ügyben felhozott második jogalapot, valamint a C-232/19. sz. ügyben felhozott második, harmadik és negyedik jogalapot.

159. Végezetül hozzáteszem, hogy érthető a vesztes ajánlattevő elégedetlensége olyan versenyben, amely – miközben a versenytársak értékelésére vonatkozó szempontok meghatározott listájával kezdődő, érdemeken alapuló versenyként kezdődik – olyan határozattal zárul, amely végső soron sorshúzáson alapuló puszta szerencsétől függ.

160. Mindemellett szerkezeti szempontból és a jelen indítvány bevezetőjét árnyalva fennállhatnak olyan körülmények, amelyek között a sorshúzás ellenőrizhetetlen eredményének ténylegesen értelme van, különösen a jogi döntéshozatalban. Ez különösen az ebben a szakaszban valószínűleg egyaránt megfelelő pályázók közötti (költséghatékony) döntés meghozatalát szolgálja. Természetesen különbözik a sorshúzás mint *egyedüli kiválasztási szempont* elgondolása (ahol az érdem kevésbé jelentős, minden a szerencsén múlik) az érdemen alapuló kiválasztást követő sorshúzástól, ahol a feltételezett helyzet az, hogy csak néhány olyan, *egyenlő szavazatra szert tevő pályázó* van, akik többé-kevésbé *egyenlők az érdemeiket illetően* (és nincs különösebb késztetés arra, hogy az elkövetkező napokat egyfajta Sixtus-kápolnában töltsék, ahol addig tartják a szavazási fordulót, amíg fel nem száll a fehér füst).

161. Bárhogyan is legyen, a vitatott kiválasztás szabályainak meghatározása során az Olasz Köztársaság és az e szabályokba beleegyező többi tagállam szinte egyáltalán nem ismerte a kiválasztási eljárás eredményét. Ugyanis aligha kétséges, hogy ezek a tagállamok elvont értelemben elfogadták ezeket a szabályokat, anélkül hogy tudták volna, hogy ezeket a szabályokat később ténylegesen az előnyükre vagy a hátrányukra alkalmazzák-e. Ha ezzel kapcsolatban hitelt lehet adni a politikai filozófiának, az így megállapított szabályok fogalmilag tisztességesebbek, mint bármely más szabályozás.⁷³

162. Ez nem jelenti azt, hogy a konkrét kiválasztási eljárás hibátlan volt. Inkább arra utal, hogy amennyiben jelenleg általánosabban az Olasz Köztársaság és/vagy bármely más tagállam, valamint – az Unió ügynökségek székhelyéről való döntésre vonatkozó hatáskörükre tekintettel – az uniós intézmények a kinyilvánított célok és érdekek tükrében már nem vélik megfelelőnek ezeket a szabályokat, természetesen a jövőre nézve (együttesen) megfelelőbb módon határozhatják meg azokat.

C. A költségekről

163. Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján a pervesztes felet kell kötelezni a költségek viselésére.

⁷³ Rawls, J. A., *Theory of Justice: Revised Edition*, Harvard University Press, 1999, 118. és azt követő oldalak.

164. Alaki szempontból igaz, hogy a jelen ügyekben a Comune di Milano és az Olasz Köztársaság pervesztes lett, mivel megállapítást nyert, hogy a megtámadott rendelet ellen felhozott jogalapok nem megalapozottak, és hogy a Bíróság a C-232/19. sz. ügyben a tagállami képviselők határozatával szemben irányuló e jogalapok elbírálására nem rendelkezik hatáskörrel.

165. Figyelembe véve azonban azt, hogy i. összetett, jellegéből eredően olyan intézményi jogvitáról van szó, amely a korábbi ügyekhez és a szabályok jövőre nézve történő tisztázásához egyaránt kapcsolódik, ii. a jelen egyesített ügyek kimenetele valójában az egyesített ügyek olyan másik csoportjának elbírálásához kapcsolódott, amelyben a Comune di Milano által a jelen eljárásban kért megállapítás közvetetten ténylegesen megtörtént, és iii. a Bíróság egyesítette a jelen ügyeket, és közös tárgyalást tartott a C-59/18. sz., C-182/18. és C-743/19. sz. üggyel, amelynek eredményeként az egyes egyedi ügyekben a pontos költségek visszamenőleges hatályú megosztása viszonylag összetett feladatnak minősülhet, úgy vélem, hogy tisztességesebb és méltányosabb kivételesen az eljárási szabályzat 138. cikkének (3) bekezdését alkalmazni, és (mindegyik) felet kötelezni a saját költségeinek viselésére.

D. Véggövetkeztetés

166. A C-106/19. sz. ügyben azt javaslom, hogy a Bíróság:

- utasítsa el a keresetet;
- az Olasz Köztársaságot, az Európai Unió Tanácsát és az Európai Parlamentet kötelezze a saját költségeik viselésére;
- a Holland Királyságot és az Európai Bizottságot kötelezze a saját költségeik viselésére.

167. A C-232/19. sz. ügyben azt javaslom, hogy a Bíróság:

- utasítsa el a keresetet;
- állapítsa meg, hogy nem rendelkezik hatáskörrel a kereset elbírálására, amennyiben abban arra kéri a Bíróságot, hogy nyilvánítsa joghatás nélkülinek az Európai Unió Tanácsának ülése keretében a tagállami képviselők által 2017. november 20-án meghozott, az Európai Gyógyszerügynökség székhelyéül Amszterdamot kijelölő határozatot;
- a Comune di Milanót, a Tanácsot és az Európai Parlamentet kötelezze a saját költségeik viselésére;
- a Holland Királyságot és a Bizottságot kötelezze a saját költségeik viselésére.