



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MICHAL BOBEK IŠVADA,
pateikta 2021 m. spalio 6 d.¹

Sujungtos bylos C-106/19 ir C-232/19

Italijos Respublika (C-106/19)

Comune di Milano (C-232/19)

prieš

Europos Sąjungos Tarybą

Europos Parlamentą

„Ieškinys dėl panaikinimo – Priimtinumai – *Locus standi* – Tiesioginė ir konkreti sąsaja – Reglamentas (ES) 2018/1718, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamento (EB) Nr. 726/2004 nuostatos dėl Europos vaistų agentūros būstinės vietos – Europos Parlamento prerogatyvos – Valstybių narių atstovų per Tarybos susitikimą priimtas sprendimas dėl agentūros būstinės vietos nustatymo – Privalomųjų pasekmių nebuvimas Sąjungos teisės sistemoje – Europos Parlamento per įprastą teisėkūros procedūrą įgyvendinta diskrecija – Ribos“

I. Įžanga

1. Teisė nemėgsta rizikos. Tai nereiškia, kad teisininkams, kaip ir bet kurios kitos profesijos atstovams, kartkartėmis neprireikia šiek tiek sėkmės. Šis teiginys labiau reiškia tai, kad šiuolaikinės teisės sistemos grindžiamos racionalumu ir sveiku protu (jų pažadu). Net tais atvejais, kai pasitelkus burtų traukimą iš tikrųjų gali būti gauti nešališki ir ekonomiškai efektyvūs rezultatai, vis tiek priekaištaujama dėl jiems būdingo iracionalumo. Taip yra todėl, kad vien pasiekti rezultatą nepakanka. Dabar paprastai tikimasi, kad teisinių sprendimų priėmimo proceso rezultatas bus sprendimas, kurį galima kam nors priskirti, vadinasi, už kurį kažkas atsakingas ir kurį galima peržiūrėti².

2. Tiesiogiai nesiveliant į diskusijas dėl sprendimų priėmimo traukiant burtus filosofinio poveikio³, šioje byloje *Comune di Milano* (Milano savivaldybė) ir Italijos Respublika neabejotinai ginčija tokio proceso rezultata: Amsterdamo miesto (Nyderlandai), kaip naujos Europos vaistų agentūros (EMA) būstinės vietos, išrinkimą traukiant burtus per Europos Sąjungos Tarybos (toliau – Taryba) susitikimą. Dėl šios atrankos Teisingumo Teisme iškeltos dviejų grupių bylos.

¹ Originalo kalba: anglų.

² Duxbury, N., „Random Justice: On Lotteries and Legal Decision-Making“, Clarendon Press, Oxford, 1999, ypač p. 5 ir 14.

³ Tai daroma netiesiogiai, nes *Comune di Milano* tvirtina, kad šitaip atrenkant naują EMA būstinės vietą buvo piktnaudžiaujama įgaliojimais, pažeisti skaidrumo, gero administravimo ir teisingumo principai.

3. Pirma, sujungtose bylose C-59/18 ir C-182/18 Italijos Respublika ir *Comune di Milano* atitinkamai ginčijo valstybių narių atstovų sprendimą nustatyti naujos EMA būstinės vietą Amsterdame. Tose bylose keliamas problema, visų pirma klausimą, ar dėl valstybių narių atstovų sprendimo gali būti pareikštas ieškinys dėl panaikinimo pagal SESV 263 straipsnį, nagrinėju savo lygiagrečiai pateiktoje išvadoje sujungtose bylose C-59/18 ir C-182/18, taip pat byloje C-743/19 (kurioje Europos Parlamentas ginčija valstybių narių atstovų sprendimą nustatyti Europos darbo institucijos (ELA) būstinės vietą Bratislavoje (Slovakija))⁴.

4. Vėliau Reglamente (ES) 2018/1718 buvo numatyta, kad naujosios EMA būstinės vieta yra Amsterdamas (toliau – ginčijamas reglamentas)⁵. Šiais ieškiniais, pareikštais Tarybai ir Parlamentui, Italijos Respublika ir *Comune di Milano* visų pirma ginčija šio reglamento teisėtumą.

II. Teisinis pagrindas

5. 2018 m. lapkričio 14 d. priimtame Reglamente 2018/1718, grindžiamame SESV 114 straipsniu bei 168 straipsnio 4 dalies c punktu, yra tokios nuostatos:

„1 straipsnis

Į Reglamentą (EB) Nr. 726/2004 įterpiamas šis straipsnis:

„71a straipsnis

Agentūros būstinė yra Amsterdame, Nyderlanduose.

Kompetentingos Nyderlandų institucijos imasi visų būtinų priemonių užtikrinti, kad ne vėliau kaip 2019 m. sausio 1 d. Agentūra galėtų persikelti į savo laikiną vietą ir kad ji galėtų persikelti į savo nuolatinę vietą ne vėliau kaip 2019 m. lapkričio 16 d.

Kompetentingos Nyderlandų institucijos ne vėliau kaip 2019 m. vasario 17 d., o vėliau – kas tris mėnesius pateikia Europos Parlamentui ir Tarybai raštišką ataskaitą apie laikinų patalpų pritaikymo ir nuolatinio pastato statybos pažangą tol, kol Agentūra nepersikels į savo nuolatinę vietą.

2 straipsnis

Šis reglamentas įsigalioja jo paskelbimo *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje* dieną.

Šis reglamentas taikomas nuo 2019 m. kovo 30 d.

Šis reglamentas privalomas visas ir tiesiogiai taikomas visose valstybėse narėse.“

⁴ Išvada byloje *Italija ir Comune di Milano / Taryba (Europos vaistų agentūros būstinė) ir Parlamentas / Taryba (Europos darbo institucijos būstinė)* (sujungtos bylos C-59/18 ir C-182/18 ir byla C-743/19, toliau – byla *EMA 1 / ELA*), pateikta tą pačią dieną kaip ir ši išvada.

⁵ 2018 m. lapkričio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 726/2004 nuostatos dėl Europos vaistų agentūros būstinės vietos (OL L 291, 2018, p. 3).

6. Vykstant teisėkūros procedūrai, per kurią buvo priimtas Reglamentas 2018/1718, Europos Parlamentas priėmė 2018 m. spalio 25 d. teisėkūros rezoliuciją dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamento (EB) Nr. 726/2004 nuostatos dėl Europos vaistų agentūros būstinės vietos⁶. Šioje rezoliucijoje Parlamentas, be kita ko:

„2. smerkia 2012 m. liepos 19 d. Europos Parlamento, Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Komisijos bendrą pareiškimą dėl decentralizuotų agentūrų ir prie jo pridėtą bendrą požiūrį bei ragina visapusiškai įtraukti Europos Parlamentą į sprendimų dėl agentūrų ir įstaigų būstinių vietos ir jų perkėlimo priėmimo procesą“; ir

„5. apgailestauja dėl to, kad Europos Parlamentas, taigi Sąjungos piliečių atstovai, nevisapusiškai dalyvavo [EMA] naujos būstinės atrankos procedūroje, kuri galiausiai užbaigta burtų keliu, nepaisant sprendimo svarbos; sprendimai dėl įstaigų ir agentūrų vietos privalo būti, taip pat ir teisiniu požiūriu, priimti pagal įprastą teisėkūros procedūrą, visapusiškai atsižvelgiant į Europos Parlamento išimtinės teises, pagal kurias Europos Parlamentas ir Taryba vienodomis sąlygomis veikia kaip teisės aktų leidėjai.“

7. Rezoliucijos prieduose pateikiamas toks Parlamento pareiškimas:

„Europos Parlamentas apgailestauja, kad nebuvo tinkamai atsižvelgta į jo, kaip vieno iš teisės aktų leidėjų, vaidmenį, nes jis nebuvo įtrauktas į procedūrą, kurios tikslas – išrinkti naują [EMA] būstinės vietą.

Europos Parlamentas norėtų priminti apie savo, kaip vieno iš teisės aktų leidėjų, turimas išimtinės teises ir primygtinai ragina visapusiškai laikytis įprastos teisėkūros procedūros renkant įstaigų ir agentūrų būstinių vietą.

Kaip vienintelė tiesiogiai renkama Sąjungos institucija, atstovaujanti Sąjungos piliečiams, jis yra pirmutinis pagarbos demokratijos principui Sąjungoje garantas.

Europos Parlamentas smerkia procedūrą, pagal kurią naujoji būstinės vieta buvo renkama iš Europos Parlamento *de facto* atimant jo turimas išimtinės teises, kadangi jis iš esmės nebuvo įtrauktas į šį procesą, nors dabar tikimasi, kad jis paprasčiausiai patvirtins išrinktą naują būstinės vietą taikant įprastą teisėkūros procedūrą.

Europos Parlamentas primena, kad bendras požiūris, pridėtas prie 2012 m. pasirašyto Europos Parlamento, Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Komisijos bendro pareiškimo dėl decentralizuotų agentūrų, nėra teisiškai privalomas – tai pripažįstama ir pačiame pareiškime – ir kad dėl jo susitarta nedarant poveikio institucijų teisės aktų leidybos galioms.

Todėl Europos Parlamentas primygtinai reikalauja, kad procedūra, taikoma renkant naują agentūrų būstinių vietą, būtų peržiūrėta ir kad ateityje šia forma nebebūtų naudojama.

⁶ Dokumentas P8_TA (2018) 0427, 2018 m. spalio 25 d. Europos Parlamento teisėkūros rezoliucija dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamento (EB) Nr. 726/2004 nuostatos dėl Europos vaistų agentūros būstinės vietos (COM(2017) 0735-C8-0421/2017-2017/0328 (COD)).

Pagaliau Europos Parlamentas norėtų priminti ir tai, kad 2016 m. balandžio 13 d. Tarpinstituciniame susitarime dėl geresnės teisėkūros trys institucijos įsipareigojo lojaliai ir skaidriai bendradarbiauti. Be to, jis pakartoja, kad Sutartyse įtvirtinta abiejų teisės aktų leidėjų lygybė.“

III. Faktinės aplinkybės

8. Europos vaistų vertinimo agentūra buvo įsteigta 1993 m. liepos 22 d. Tarybos reglamentu (EEB) Nr. 2309/93, nustatančiu Bendrijos leidimų dėl žmonėms skirtų ir veterinarinių vaistų išdavimo bei priežiūros tvarką ir įsteigiančiu Europos vaistų vertinimo agentūrą⁷.

9. 1993 m. spalio 29 d. valstybių narių ar vyriausybės vadovai bendru sutarimu nusprendė nustatyti jos būstinę Londone (Jungtinė Karalystė)⁸.

10. Vėliau Reglamentas Nr. 2309/93 buvo panaikintas ir pakeistas 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 726/2004, nustatančiu Sąjungos leidimų dėl žmonėms skirtų ir veterinarinių vaistų išdavimo ir priežiūros tvarką ir įsteigiančiu Europos vaistų agentūrą⁹. Šiuo reglamentu Europos vaistų vertinimo agentūra buvo pervadinta į Europos vaistų agentūrą (EMA). Reglamente nebuvo jokios nuostatos dėl EMA būstinės vietos.

11. 2017 m. kovo 29 d. Jungtinė Karalystė, remdamasi ESS 50 straipsnio 2 dalimi, pranešė Europos Vadovų Tarybai apie savo ketinimą išstoti iš Sąjungos.

12. 2017 m. birželio 22 d. Europos Vadovų Tarybos susitikime (50 straipsnis) kitų 27 valstybių narių vadovai ar vyriausybės vadovai, remdamiesi Europos Vadovų Tarybos pirmininko ir Komisijos pirmininko pasiūlymu, pritarė EMA ir Europos bankininkystės institucijos būstinių perkėlimo procedūrai (toliau – atrankos taisyklės)¹⁰.

13. Tose taisyklėse buvo numatyta, kad sprendimas dėl būsimos abiejų agentūrų būstinės turės būti priimtas remiantis sąžiningu ir skaidriu sprendimų priėmimo procesu, surengiant kvietimą teikti pasiūlymus pagal atrankos taisyklių 3 punkte nustatytus šešis kriterijus.

14. Taip pat buvo numatyta, kad jei trečiajame (galutiniame) ture balsai tarp likusių pasiūlymų pasiskirsto po lygiai, sprendimą priims pirmininkaujanti valstybė narė, traukiant burtus dėl tų pasiūlymų, kurių atveju balsai pasiskirstė po lygiai.

15. 2017 m. lapkričio 20 d. per trečiąjį balsavimo turą Italijos Respublikos ir Nyderlandų Karalystės pasiūlymai gavo vienodą balsų skaičių. Vėliau traukiant burtus buvo atrinktas Nyderlandų Karalystės pasiūlymas.

⁷ OL L 214, 1993, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 12 t., p. 151.

⁸ Valstybių narių vyriausybės atstovų susitikime valstybių vadovų ir vyriausybės lygiu bendru sutarimu priimtas sprendimas dėl tam tikrų Europos Bendrijų ir Europolo įstaigų ir departamentų būstinių vietos nustatymo (OL C 323, 1993, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 1 t., p. 229).

⁹ OL L 136, 2004, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 34 t., p. 229.

¹⁰ Tarybos dokumentas XT 21045/17 – Procedūra, kurios laikantis priimamas sprendimas dėl Europos vaistų agentūros ir Europos bankininkystės institucijos perkėlimo atsižvelgiant į Jungtinės Karalystės išstojimą iš Sąjungos.

16. Taigi tą pačią dieną valstybių narių atstovai Bendrųjų reikalų tarybos 3579-ajame susitikime naujai EMA būstinei įkurdinti pasirinko Amsterdamo miestą (toliau – valstybių narių atstovų sprendimas). Apie šį sprendimą buvo paskelbta Tarybos susitikimo protokole¹¹ ir pranešime spaudai¹². Buvo nurodyta, kad „Komisija parengs pasiūlymus dėl teisės aktų, kuriuose bus atspindėti [balsavimo siekiant priimti aktą rezultatai] laikantis įprastos teisėkūros procedūros, dalyvaujant Europos Parlamentui. <...>“.

17. 2017 m. lapkričio 29 d. Komisija priėmė pasiūlymą dėl reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamento Nr. 726/2004 nuostatos dėl EMA būstinės vietos. Šio pasiūlymo aiškinamajame memorandume buvo nurodyta, kad „valstybės narės Bendrųjų reikalų tarybos posėdžio (50 str.) metu naujai [EMA] būstinei pasirinko Amsterdamą, Nyderlandus“¹³.

18. Tuo remiantis Reglamentas Nr. 726/2004 buvo iš dalies pakeistas Reglamentu 2018/1718, siekiant nustatyti, kad „agentūros būstinė yra Amsterdame, Nyderlanduose“¹⁴.

19. Vėliau buvo pareikšti keturi ieškiniai dėl panaikinimo.

20. Pirma, ieškinyje, kuris šiuo metu nagrinėjamas byloje C-59/18, Italijos vyriausybė prašo Teisingumo Teismo panaikinti valstybių narių atstovų sprendimą tiek, kiek jame nustatyta, kad Amsterdamas yra naujosios EMA būstinės vieta, ir priskirti šią būstinę Milano miestui (Italija).

21. Antra, byloje C-182/18 *Comune di Milano*, palaikoma Italijos vyriausybės ir *Regione Lombardia* (Lombardijos regionas, Italija), prašo Teisingumo Teismo panaikinti valstybių narių atstovų sprendimą tiek, kiek jame nustatyta, kad Amsterdamas yra naujos EMA būstinės vieta.

22. 2019 m. lapkričio 19 d. Teisingumo Teismo pirmininkas nusprendė sujungti bylas C-59/18 ir C-182/18, kad būtų bendrai vykdoma žodinė proceso dalis ir priimtas sprendimas.

23. Trečia, byloje C-106/19 Italijos Respublika prašo panaikinti ginčijamą reglamentą.

24. Ketvirta, byloje C-232/19 *Comune di Milano* prašo panaikinti ginčijamą reglamentą ir pareiškimą, kad valstybių narių atstovų sprendimas nesukelia privalomų teisinių pasekmių.

25. 2019 m. gruodžio 19 d. Teisingumo Teismo pirmininkas nusprendė sujungti bylas C-106/19 ir C-232/19 (toliau – šios bylos) tam, kad būtų bendrai vykdoma žodinė proceso dalis ir priimtas sprendimas.

IV. Procesas Teisingumo Teisme

26. Skirtingai nuo ieškinių sujungtose bylose C-59/18 ir C-182/18, susijusių su valstybių narių atstovų sprendimo teisėtumu, šiose bylose pirmiausia kyla ginčijamo reglamento, priimto po valstybių narių atstovų sprendimo, teisėtumo klausimas.

¹¹ Tarybos dokumentas 14559/17 – Tarybos susitikimo (3579-asis Tarybos susitikimas, Bendrųjų reikalų taryba (50 straipsnis)) rezultatai.

¹² 2017 m. lapkričio 20 d. pranešimas spaudai „Europos vaistų agentūra (EMA) perkeliama į Amsterdamą, Nyderlandus“ – <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/20/european-medicines-agency-to-be-relocated-to-city-country/>

¹³ Žr. pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamento (EB) Nr. 726/2004 nuostatos dėl Europos vaistų agentūros būstinės vietos (COM/2017/0735 *final*), 1 punkto paskutinį sakinį.

¹⁴ Žr. Reglamento Nr. 726/2004, iš dalies pakeisto 2018 m. lapkričio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2018/1718 (OL L 291, 2018, p. 3) 1 straipsniu, 71a straipsnį.

a) Byla C-106/19

27. Italijos vyriausybė prašo Teisingumo Teismo panaikinti ginčijamą reglamentą ir priteisti iš Tarybos ir Parlamento bylinėjimosi išlaidas. Taryba ir Parlamentas prašo Teisingumo Teismo atmesti ieškinį ir priteisti iš Italijos vyriausybės bylinėjimosi išlaidas. Nyderlandų vyriausybė ir Komisija, įstojusios į bylą palaikyti Tarybos ir Parlamento reikalavimų, prašo Teisingumo Teismo atmesti ieškinį. Be to, Nyderlandų vyriausybė prašo Teisingumo Teismo priteisti iš Italijos vyriausybės bylinėjimosi išlaidas.

28. Italijos vyriausybė ieškinyje pateikia du pagrindus, skirtus jos teiginiui, kad ginčijamas reglamentas yra neteisėtas, pagrįsti. Pirmasis pagrindas susijęs su ESS 10, 13 ir 14 straipsnių bei SESV 114 straipsnio, 168 straipsnio 4 dalies c punkto, 289 ir 294 straipsnių pažeidimu. Antrasis pagrindas susijęs su tuo, kad net jei būtų nuspręsta, kad Parlamento prerogatyvos nebuvo pažeistos, ginčijamas reglamentas yra neteisėtas dėl valstybių narių atstovų sprendimo neteisėtumo. Šiomis aplinkybėmis Italijos vyriausybė remiasi piktnaudžiavimu įgaliojimais dėl tyrimo neatlikimo ir įrodymų iškraipymo. Italijos vyriausybė nurodo, kad jos argumentai šiame kontekste išsamiau išplėtoti jos ieškinyje byloje C-59/18, susijusioje su valstybių narių atstovų sprendimo teisėtumu¹⁵.

29. Dėl ieškinio *pirmojo pagrindo* Italijos vyriausybė nurodo, pirma, ESS 10 straipsnio pažeidimą, nes per naujos EMA būstinės atrankos procedūrą Europos piliečiams nebuvo leidžiama dalyvauti renkantis šią būstinę. Todėl taip pat buvo pažeista ESS 14 straipsnio 1 dalis, pagal kurią teisėkūros funkciją vykdo Parlamentas. Bet kuriuo atveju Komisija ir Taryba turėjo leisti Parlamentui dalyvauti. Vien todėl, kad jos neleido Parlamentui dalyvauti, buvo pažeista ESS 13 straipsnyje įtvirtinta institucinė pusiausvyra ir lojalus bei skaidrus bendradarbiavimas. Kalbant apie SESV 289 ir 294 straipsnius, siejant juos su ginčijamo reglamento teisiniu pagrindu, pažymėtina, kad jie buvo pažeisti dėl to, kad įprasta teisėkūros procedūra buvo vykdoma tik formaliai, nes per ją Parlamentas iš tikrųjų negalėjo paveikti naujos EMA būstinės pasirinkimo.

30. Atsiliepime į ieškinį Taryba tvirtina, kad teisėkūros procesas vyko standartiškai. Parlamentas apsvarstė galimybę perkelti būstinę kitur, ypač į Milaną, tačiau ją atmetė. Tada Parlamentas pateikė (ir netgi gavo) kelis siūlomo reglamento pakeitimus. Taryba taip pat teigia, kad kompetencija pasirinkti agentūros būstinę priklauso valstybėms narėms, veikiančioms bendru sutarimu. Ji grindžiama SESV 341 straipsniu. Naujos EMA būstinės nustatymas ginčijamame reglamente yra tik deklaratyvus pobūdžio, nes viena iš teisėkūros institucijų negalėjo nukrypti nuo valstybių narių pasirinkimo šiuo klausimu. Vis dėlto kartu Parlamentas galėjo (kaip viena iš teisėkūros institucijų) apibrėžti perkėlimo sąlygas ir padarė tai, papildydamas Reglamento Nr. 726/2004 71a straipsnį dviem naujomis įtraukomis, susijusiomis su perkėlimo termino pabaiga tuo, kiek laiko būstinė veiks laikinoje vietoje ir Nyderlandų Karalystės valdžios institucijų pareiga raštu pateikti Parlamentui ir Tarybai ataskaitą.

31. Atsiliepime į ieškinį Parlamentas pritaria Italijos vyriausybei, kad valstybių narių atstovų sprendimu negalėjo būti apribotos Parlamento galios. Vis dėlto jis mano, kad dėl nagrinėjamos situacijos ginčijamas reglamentas netapo neteisėtas, nes valstybių narių atstovai neturi kompetencijos nustatyti EMA būstinės. Ši kompetencija priklauso Sąjungos teisės aktų leidėjui, kuris negali nevykdyti savo funkcijų. Taigi jis negali tiesiog patvirtinti ankstesnio valstybių narių

¹⁵ Dėl išsamumo reikėtų pripažinti, kad prieš detaliau argumentuodama du nurodomus ieškinio pagrindus Italijos vyriausybė, taip pat ir šioje byloje, kurioje ginčijamas ginčijamo reglamento teisėtumas, išdėsto savo požiūrį į tai, kodėl sprendimas dėl agentūrų būstinių priklauso išimtinai Sąjungos, o ne valstybių narių kompetencijai. Vis dėlto šiuos argumentus išsamiai išnagrinėjau savo lygiagrečioje išvadoje byloje *EMA 1 / ELA* (4 išnaša), kurioje Italijos vyriausybė dalyvavo ir buvo visapusiškai išklausyta. Todėl šioje išvadoje Italijos vyriausybės poziciją pakartosiu apsiribodamas tik dviem pagrindais, kuriais konkrečiai remiamasi dėl ginčijamo reglamento.

pasiūlymo, nevykdydamas jo kontrolės. Valstybių narių atstovų sprendimas buvo išimtinai politinis ir neturėjo jokios privalomos galios. Tai, kad tame sprendime padarytas pasirinkimas buvo priimtas Komisijos pasiūlyme, Parlamento nuomone, yra Komisijos diskrecijos išraiška. Patvirtindamas tokį pasirinkimą Parlamentas taip pat pasinaudojo savo, kaip vieno iš teisės aktų leidėjų, diskrecija.

32. Dublike Italijos vyriausybė pabrėžia atitinkamai Tarybos ir Parlamento pozicijų skirtumus pagrindiniu kompetencijos pasirinkti agentūros būstinę klausimu. Regis, šios institucijos nežinojo arba bet kuriuo atveju laikėsi skirtingos nuomonės dėl to, kokiais įgaliojimais buvo pasinaudota. Dėl šios painiavos Italijos vyriausybė savo ieškinyje neišreiškė pozicijos dėl šios kompetencijos pobūdžio, tačiau atmetė galimybę, kad ji priklauso valstybių narių išimtinai kompetencijai. Parlamentas vaizduoja savo dalyvavimą formaliai ir nepriimtinais. Tai neįrodo, kad Parlamento vaidmuo renkantis naują EMA būstinę buvo lemiamas.

33. Triplike, kuriame daugiausia dėmesio skiria pirmajam ieškinio pagrindui, Taryba pabrėžia, kad jos, kaip ir Parlamento, pozicija kompetencijos klausimu bet kuriuo atveju neturi reikšmės, nes abi institucijos sutaria dėl to, kad Parlamento prerogatyvų buvo paisoma. Taryba taip pat pažymi, kad institucijos funkcijų vykdymas atsispindi jos priimamuose aktuose. Politiniai pareiškimai nėra lemiami vertinant, ar buvo tinkamai pasinaudota įgaliojimais. Akto teisėtumo kontrolė negali apimti politinių tam tikro akto priėmimo priežasčių. Be to, Taryba pabrėžia, kad kompetencija pasirinkti agentūrų būstinę išimtinai priklauso valstybėms narėms. Taryba pažymi, kad kompetencija nustatyti agentūros būstinę nėra tokia pati kaip kompetencija reglamentuoti konkrečią sritį. Ji skiriasi savo politiniu ir simboliniu pobūdžiu ir yra įtvirtinta SESV 341 straipsnyje.

34. Triplike Parlamentas pabrėžia, kad per teisėkūros procedūrą, per kurią buvo priimtas ginčijamas reglamentas, jis stengėsi apsaugoti savo institucinę padėtį visomis prieinamomis priemonėmis, kartu puoselėdamas pagrindinį tikslą – užtikrinti EMA veiklos tęstinumą perkeliant jos būstinę. Parlamento iniciatyva ginčijamas reglamentas papildytas stebėsenos mechanizmu ir tvarkaraščiu. Jei per šį teisėkūros procesą jis būtų laikęsis griežtos pozicijos, tai būtų buvę nesuderinama su visuomenės sveikatos apsaugos tikslu. Taigi Parlamentas pasinaudojo prerogatyvomis, per teisėkūros procedūrą remdamasis informacija pagrįstu pasirinkimu, ir neatsisakė savo vaidmens.

35. Nyderlandų vyriausybė, kiek tai susiję su pirmuoju ieškinio pagrindu, palaiko Tarybos ir Parlamento argumentus.

36. Komisija mano, kad valstybių narių atstovų sprendimo priėmimu negalėjo būti kliudoma Komisijos ar kartu teisės aktus priimančių leidėjų įgaliojimams. Valstybių narių politinis sprendimas dėl agentūros būstinės nėra privalomas nei Komisijai, nei Parlamentui. Kompetencija pasirinkti agentūros būstinę priklauso išimtinai Sąjungos kompetencijai. Per diskusijas, po kurių buvo priimtas ginčijamas reglamentas, galimybė įkurdinti naują EMA būstinę Milane buvo aptarta ir atmesta.

37. Kalbant apie ieškinio *antrąjį pagrindą*, pažymėtina, jog Italijos vyriausybė papildomai nurodo, kad net jei būtų konstatuota, kad Parlamento vaidmens nebuvo nepaisoma, ginčijamo reglamento neteisėtumą lemia valstybių narių atstovų sprendimo neteisėtumas. Šis sprendimas priimtas piktnaudžiaujant įgaliojimais, nes nebuvo atliktas tyrimas ir buvo iškraipytos faktinės aplinkybės.

Italijos vyriausybė apibendrina savo argumentus, pateiktus ieškinyje lygiagrečioje byloje C-59/18. Tada ji nurodo papildomus aspektus, siekdama pagrįsti savo poziciją, kad Nyderlandų Karalystės pasiūlymas neatitiko tikrovės ir bet kuriuo atveju netenkino atrankos procese nustatytų kriterijų.

38. Atsiliepime į ieškinį Taryba nurodo, kad teisės aktų leidėjas negali nukrypti nuo valstybių narių atstovų padaryto pasirinkimo. Vis dėlto jis dar turi patikrinti, ar aptariamas aktas buvo priimtas laikantis taikytinų taisyklių. Šiuo klausimu gali būti inicijuojama ginčijamo reglamento teisminė kontrolė. Vis dėlto teisės aktų leidėjas negali tikrinti padaryto pasirinkimo esmės, įskaitant esmės įvertinimo kriterijus ar procesą, ar netgi vertinti faktinės padėties.

39. Be to, Taryba mano, kad pagrindas, susijęs su piktnaudžiavimu įgaliojimais, yra nepriimtinas ir bet kuriuo atveju nepagrįstas, nes neįrodyta, kad valstybių narių atstovų sprendimas buvo priimtas siekiant kito tikslo nei tas, kurio buvo iš tikrųjų siekiama atrankos procedūra. Pirma, Komisija neprivalėjo tikrinti atitinkamuose pasiūlymuose pateiktos informacijos. Antra, nurodytas skirtumas tarp pasiūlymo ir *status quo* po atrankos neturi reikšmės išvadai, kad per atrankos procedūrą Nyderlandų Karalystės pasiūlymas buvo iškraipytas. Trečia, bet kuriuo atveju nebuvo įrodyta, kad dėl nurodomo Nyderlandų Karalystės pasiūlymo iškraipymo buvo padaryta tokia vertinimo klaida, kurios pobūdis ir rimumas pateisintų atrankos procedūros pripažinimą negaliojančia.

40. Atsiliepime į ieškinį Parlamentas teigia: kadangi Italijos vyriausybė daro nuorodą į argumentus, pateiktus kitoje byloje, kurioje Parlamentas nėra bylos šalis, šis pagrindas neatitinka Teisingumo Teismo statuto 21 straipsnyje ir Teisingumo Teismo procedūros reglamento 120 straipsnio c punkte nustatytų sąlygų. Kalbant apie bylos esmę, pažymėtina, kad tarp valstybių narių atstovų sprendimo ir ginčijamo reglamento nėra jokio procedūrinio ar kito teisinio ryšio. Taigi, net jei būtų konstatuota, kad valstybių narių atstovų sprendimas yra neteisėtas, ši aplinkybė negali turėti įtakos ginčijamo reglamento galiojimui.

41. Dublike Italijos vyriausybė nurodo, kad ne tik pateikė nuorodą į savo argumentus byloje C-59/18. Ji darskart pabrėžia, kad Parlamento pasirinkimas nebuvo laisvas, ir kadangi šis pasirinkimas priklausė nuo anksčiau valstybių narių priimto sprendimo, buvo pažeistos Parlamento prerogatyvos.

42. Triplike Parlamentas taip pat pakartoja savo poziciją dėl teisinio ryšio tarp valstybių narių atstovų sprendimo ir ginčijamo reglamento nebuvimo. Be ieškinio antrojo pagrindo priimtimumo, kuriam Parlamentas ir toliau prieštarauja, Italijos vyriausybė nepateikia kitų argumentų dėl ginčijamo reglamento, išskyrus tuos, kurie nurodyti pirmajame ieškinio pagrinde. Taigi kartu su antruoju pagrindu pateikti argumentai yra nereikšmingi.

43. Komisija nurodo, jog antrasis ieškinio pagrindas grindžiamas prielaida, kad vienas iš teisės aktų leidėjų tik „patvirtino“ politinį pasirinkimą. Tačiau taip paprasčiausiai nebuvo. Nepaisant priėmimo sudėtingumo ir Komisijos dalyvavimo procese, politinis sprendimas nebuvo privalomas. Todėl jis negalėjo iš anksto nulemti įprastos teisėkūros procedūros rezultato.

44. Nyderlandų vyriausybė teigia, jog antrasis ieškinio pagrindas grindžiamas prielaida, kad 2017 m. liepos 28 d. pasiūlyme ji nesilaikė išpareigojimų. Nyderlandų vyriausybė pabrėžia, kad visos Italijos vyriausybės nurodytos faktinės aplinkybės iš tikrųjų susiklostė po valstybių narių atstovų sprendimo, kurio teisėtumas turi būti vertinamas atsižvelgiant į jo priėmimo metu buvusias faktines aplinkybes. Bet kuriuo atveju Italijos vyriausybė neįrodė, kad buvo padaryta

vertinimo klaida, kurios pobūdis ir rimtumas lemtų valstybių narių atstovų sprendimo neteisėtumą. Galiausiai Nyderlandų vyriausybė tvirtina, kad Italijos vyriausybės pateikti argumentai neįrodo, kodėl Nyderlandų Karalystė nesilaikė įsipareigojimų.

45. Atsiliepime į Nyderlandų vyriausybės ir Komisijos įstojimo į bylą paaiškinimus Italijos vyriausybė atkreipia Teisingumo Teismo dėmesį į tai, kad Parlamentas pareiškė ieškinį byloje C-743/19, kuriame jis ginčija bendru valstybių narių atstovų sutarimu priimtą Sprendimą (ES) 2019/1199 nustatyti ELA būstinės vietą Bratislavoje¹⁶. Kaip teigia Italijos vyriausybė, tame ieškinyje Parlamentas nurodo, kad aptariamą sprendimą priėmė ne valstybės narės, o Taryba, ir kad jo priėmimas kertasi su Sąjungos teisės aktų leidėjo įgaliojimais. Šie argumentai atskleidžia, kad Parlamentas gina savo poziciją šioje byloje, būdamas ja neįsitikinęs. Bet kuriuo atveju Parlamento pozicija nesuderinama su jo teiginiu, susijusiu su išimtinė Sąjungos kompetencija šiuo klausimu.

46. Atsakyme į Nyderlandų vyriausybės įstojimo į bylą paaiškinimą Parlamentas nurodo, kad negali pareikšti pozicijos dėl Nyderlandų Karalystės pasiūlymo. Atsakyme į Komisijos įstojimo į bylą paaiškinimą Parlamentas pripažįsta, kad Sutartyse kompetencija pasirinkti agentūrų būstinės vietą nėra rezervuota valstybėms narėms. Politinė sprendimo nustatyti agentūros būstinės vietą svarba neleidžia daryti išvados, kad tai yra valstybių narių kompetencija. Parlamentas taip pat sutinka, kad valstybių narių tarpusavio bendradarbiavimo sudėtingumas ir struktūra bei institucijų dalyvavimas atrankos procedūroje nesuteikia tokio bendradarbiavimo rezultatui privalomojo pobūdžio.

47. Atsakyme į Komisijos įstojimo į bylą paaiškinimą Taryba pripažįsta, kad Parlamentas visapusiškai pasinaudojo prerogatyvomis ir padarė reikšmingą įtaką ginčijamo reglamento turiniui. Vis dėlto Taryba nepritaria teiginiui, kad valstybių narių atstovų sprendime yra tik politinis pasirinkimas, nesukeliantis privalomų teisinių pasekmių.

48. 2019 m. vasario 11 d. Italijos vyriausybė paprašė, kad byla C-106/19 būtų nagrinėjama taikant pagreintą procedūrą pagal Procedūros reglamento 133 straipsnį. 2019 m. vasario 15 d. sprendimu Teisingumo Teismo pirmininkas atmetė šį prašymą.

b) Byla C-232/19

49. *Comune di Milano* prašo Teisingumo Teismo panaikinti ginčijamą reglamentą, pripažinti, kad valstybių narių atstovų sprendimas nesukelia teisinių pasekmių, ir nurodyti Tarybai ir Parlamentui padengti šioje byloje patirtas bylinėjimosi išlaidas¹⁷.

50. Atskiru argumentu Parlamentas iškėlė nepriimtinumą grindžiamą prieštaravimą, į kurį *Comune di Milano* atsakė ir kuris buvo prijungtas prie bylos nagrinėjimo iš esmės.

¹⁶ 2019 m. birželio 13 d. valstybių narių vyriausybės atstovų bendru sutarimu priimtas sprendimas dėl Europos darbo institucijos būstinės vietos (OL L 189, 2019, p. 68). Sprendimas dėl ELA būstinės buvo įtvirtintas 2019 m. birželio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) 2019/1149, kuriuo įsteigiama Europos darbo institucija, iš dalies keičiami reglamentai (EB) Nr. 883/2004, (ES) Nr. 492/2011 ir (ES) 2016/589 ir panaikinamas Sprendimas (ES) 2016/344 (OL L 186, 2019, p. 21).

¹⁷ Iš pradžių ieškinyje buvo pareiškta Bendrajame Teisme (byla T-75/19). 2019 m. kovo 13 d. Bendrasis Teismas, remdamasis Teisingumo Teismo statuto 54 straipsnio trečia pastraipa ir Bendrojo Teismo procedūros reglamento 128 straipsniu, nusprendė atsisakyti jurisdikcijos Teisingumo Teismo naudai, kad šis galėtų priimti sprendimą dėl minėto ieškinyje, atsižvelgiant į tai, kad byloje T-75/19 buvo keliamas to paties akto kaip ir byloje C-106/19 galiojimo klausimas (2019 m. kovo 13 d. Nutartis *Comune di Milano / Parlamentas ir Taryba* (T-75/19, nepaskelbta Rink., EU:T:2019:163).

51. Savo atitinkamuose atsakymuose Taryba ir Parlamentas prašo Teisingumo Teismo atmesti ieškinį kaip nepriimtina arba bet kuriuo atveju kaip nepagrįstą ir priteisti iš *Comune di Milano* šioje byloje patirtas bylinėjimosi išlaidas.

52. Komisija, įstojusi į bylą palaikyti Tarybos ir Parlamento reikalavimų, prašo Teisingumo Teismo atmesti ieškinį kaip nepriimtina arba papildomai – kaip nepagrįstą. Nyderlandų vyriausybė, įstojusi į bylą palaikyti Tarybos ir Parlamento reikalavimų, prašo Teisingumo Teismo atmesti ieškinį ir priteisti iš *Comune di Milano* bylinėjimosi išlaidas.

53. Ieškinyje *Comune di Milano* iškelia keturis pagrindus. Vienas iš jų nukreiptas prieš ginčijamą reglamentą. Kiti trys nukreipti prieš valstybių narių atstovų sprendimą.

54. Dėl *pirmojo pagrindo*, nukreipto prieš ginčijamą reglamentą, *Comune di Milano* teigia, kad, pirma, buvo pažeisti atstovaujamosios demokratijos (ESS 10 straipsnis), institucinės pusiausvyros ir lojalaus bendradarbiavimo (ESS 13 straipsnis) principai. Ji taip pat nurodo esminių procedūrinių reikalavimų ir ESS 14 straipsnio pažeidimą. Parlamentas neteko savo galių ir galimybės dalyvauti naujos EMA būstinės atrankos procedūroje. Naują būstinę pasirinko tik Taryba ir ne pagal įprastą teisėkūros procedūrą. Per įprastą teisėkūros procedūrą Parlamentui nebuvo suteikta jokių galimybių įsikišti siekiant įvertinti ar net kvestionuoti šį sprendimą. *Comune di Milano* teigimu, jeigu Parlamentas būtų užblokavęs Amsterdamo kaip naujos EMA būstinės vietos nustatymą, būtų kilusi politinė krizė, kuri būtų pakenkusi agentūrai, kuri yra labai svarbi Europos piliečių sveikatos apsaugai, o EMA tarnautojai ir jų šeimos galėjo būti palikti trečiosios šalies teritorijoje.

55. Dėl *antrojo, trečiojo ir ketvirtojo pagrindų*, nukreiptų prieš valstybių narių atstovų sprendimus, *Comune di Milano* teigia, kad buvo piktnaudžiauta įgaliojimais, pažeisti skaidrumo, gero administravimo ir teisingumo principai (antrasis ieškinio pagrindas), taip pat gero administravimo, skaidrumo ir lojalaus bendradarbiavimo principai (trečiasis pagrindas) ir 2009 m. gruodžio 1 d. Tarybos sprendimas¹⁸, taip pat „2017 m. spalio 13 d. Tarybos darbo tvarkos taisyklės“¹⁹ (ketvirtasis pagrindas).

56. Kalbant konkrečiau, pateikdama *antrąjį pagrindą* *Comune di Milano* ginčija sprendimų priėmimo proceso traukiant burtus naudojimą, nes toks procesas neleido atsižvelgti į nustatytus techninius kriterijus ir atrinkti geriausią pasiūlymą. Ji taip pat teigia, kad Komisija iš tikrųjų neatliko tyrimo, nors tai buvo numatyta atrankos taisyklėse. Dėl nepakankamo Komisijos vertinimo buvo akivaizdžiai pažeistas gero administravimo principas. Tai paveikė valstybių narių balsavimą, per kurį buvo iškreiptas Nyderlandų Karalystės pasiūlymas. Be to, paskesniais šio pasiūlymo pakeitimais, dėl kurių Nyderlandų Karalystė derėjosi su EMA, buvo pažeisti skaidrumo ir gero administravimo principai.

57. Dėl *trečiojo pagrindo* *Comune di Milano* pakartoja, kad sprendimų priėmimo procesas traukiant burtus yra neteisėtas. Ji taip pat kritikuoja posėdžio protokolo, kuriame būtų užfiksuotas balsavimo procesas, nebuvimą ir atkreipia dėmesį į tai, kad pagrindinės procedūros dalys nebuvo paskelbtos viešai. Šių pagrindinių dalių nesuprato nei Komisija, nei valstybės narės

¹⁸ 2009 m. gruodžio 1 d. Tarybos sprendimas, patvirtinantis Tarybos darbo tvarkos taisyklės (2009/937/ES) (OL L 325, 2009, p. 35).

¹⁹ Kabutės pridėtos mano. Iš *Comune di Milano* ieškinio 5 priedo matyti, kad ši šalis nurodo 2017 m. spalio 31 d. Tarybos pranešimą, Tarybos dokumentą XT 21092/17 – Procedūra, kurios laikantis priimamas sprendimas dėl Europos vaistų agentūros ir Europos bankininkystės institucijos perkėlimo atsižvelgiant į Jungtinės Karalystės išstojimą iš Sąjungos, kuriuo atrankos taisyklės papildomos praktiniais klausimais, susijusiais su balsavimu (šios išvados 10 išnašoje minėtas Tarybos dokumentas XT 21045/17).

(tai parodo tyrimo nebuvimas) ir apie šias dalis joms nebuvo pranešta (apie paskesnius pakeitimus). Galiausiai pasiūlymą pateikusiems asmenims nebuvo jokios galimybės kreiptis dėl peržiūros.

58. Dėl *ketvirtojo pagrindo Comune di Milano* nurodo, kad dėl balsavimo ypatybių ir valstybių narių atstovų sprendimo priėmimo buvo pažeistos kelios Tarybos (kuriai, kaip teigia minėta šalis, yra priskirtinas šis sprendimas) procedūros taisyklės. Šiomis aplinkybėmis *Comune di Milano* nurodo, kad, nesant posėdžio protokolo, pažeidžiamas 2009 m. gruodžio 1 d. Tarybos sprendimo 13 straipsnis²⁰. Ji taip pat pažymi, kad nesilaikyta formalių reikalavimų, apibrėžtų „2017 m. spalio 31 d. Tarybos darbo tvarkos taisyklėse“²¹, t. y. nebuvo nurodyti motyvai, skaičiuojant balsus valstybių narių atstovai negalėjo likti salėje; be to, tarp trečiojo balsavimo turo ir burtų traukimo nebuvo jokios pertraukos, kuri būtų leidusi papildomai įvertinti pasiūlymus.

59. Atsiliepime į ieškinį Taryba teigia, kad ieškinys yra akivaizdžiai nepriimtinas, nes *Comune di Milano* neturi teisės pareikšti ieškinio pagal SESV 263 straipsnį. Dėl bylos esmės Taryba, kiek tai susiję su pirmuoju pagrindu, pabrėžia, jog neįrodyta, kad nebuvo paisyta Parlamento prerogatyvų. Parlamentas dalyvavo teisėkūros procese, apsvarstė kitas alternatyvas nei Amsterdamo miestas ir jas atmetė. Jis taip pat padarė kelis reglamento projekto pakeitimus ir pasiekė, kad jiems būtų pritarta. Be to, kompetencija pasirinkti agentūros būstinę priklauso valstybėms narėms. Naujos EMA būstinės nustatymas ginčijamame reglamente yra tik deklaratyvaus pobūdžio.

60. Dėl antrojo, trečiojo ir ketvirtojo pagrindų, pateiktų dėl procedūros, per kurią buvo priimtas valstybių narių sprendimas, Taryba nurodo, kad nėra įrodymų, jog procedūra traukiant burtus buvo naudojama siekiant kito tikslo, nei pasirinkti naują EMA būstinę. Klaidinga tvirtinti, kad atranka buvo vykdoma neatsižvelgiant į bet kokią kokybinį palyginimą. Komisija taip pat neprivalėjo tikrinti faktinių aplinkybių. Nurodomi Nyderlandų Karalystės pasiūlymo ir po atrankos procedūros paaiškėjusių faktinių aplinkybių skirtumai neleidžia daryti išvados, kad Nyderlandų Karalystės pasiūlymas buvo iškraipytas. Iš tikrųjų nurodomas iškraipymas nebuvo tokio rimtumo ir pobūdžio, kad atrankos procedūra būtų pripažinta negaliojančia. Be to, 2017 m. spalio 31 d. Tarybos pranešime tarp trečiojo balsavimo turo ir burtų traukimo nebuvo numatyta pertraukos.

61. Atsiliepime į ieškinį Parlamentas paaiškina, kad valstybių narių atstovų sprendimas negali būti laikomas ribojančiu jo įgaliojimus, jis labiau rodo politinį šio sprendimo pobūdį. Jis taip pat negali būti laikomas parengiamuoju vėliau vykdomos įprastos teisėkūros procedūros etapu. Sutartys valstybėms narėms nesuteikia kompetencijos spręsti dėl agentūrų būstinės. Institucijos negali valstybių narių naudai susilaikyti nuo savo funkcijų vykdymo. Parlamentas patvirtino Amsterdamo miesto pasirinkimą, naudodamasis savo diskrecija. Parlamento niekada nevaržė valstybių narių pasirinkimas. Be to, tarp valstybių narių atstovų sprendimo ir ginčijamo reglamento nėra jokio teisinio ryšio.

62. Dublike *Comune di Milano* atmeta argumentus dėl jos ieškinio priimtimumo *ratione personae*, o dėl bylos esmės nurodo, kad tarp valstybių narių sprendimo ir ginčijamo reglamento yra ryšys ir kad Parlamentas negalėjo realiai paveikti naujos EMA būstinės atrankos.

²⁰ 2009 m. gruodžio 1 d. Tarybos sprendimas, patvirtinantis Tarybos darbo tvarkos taisyklės (2009/937/ES) (OL L 325, 2009, p. 35).

²¹ Žr. šios išvados 19 išnašą.

63. Parlamentas ir Taryba pateikė triplikus. Parlamentas pažymi, kad valstybių narių sprendimas sukėlė neaiškumą vykstant teisėkūros procedūrai, per kurią buvo priimtas ginčijamas reglamentas, o tai irgi paaiškina skirtingą Parlamento ir Tarybos požiūrį į jo teisinę reikšmę. Būtent tokiomis aplinkybėmis Parlamentas priėmė deklaraciją, pridėtą prie 2018 m. spalio 25 d. teisėkūros rezoliucijos, siekdamas išsiaiškinti, kam iš tikrųjų priklauso kompetencija nustatyti agentūros būstinę. Taryba pažymi, kad dėl nesutarimų šiuo klausimu dabar nagrinėjama byla *Parlamentas / Taryba (ELA būstinė)* (C-743/19), ir dėl ieškinio ketvirtojo pagrindo priduria, kad jos darbo tvarkos taisyklės nebuvo taikomos valstybių narių atstovų sprendimui.

64. Įstojimo į bylą paaiškinime Komisija tvirtina, kad valstybių narių atstovų sprendimas yra išimtinai politinis. Jis nėra privalomas, todėl negali pakeisti teisėkūros proceso. Būtent per teisėkūros procesą politinės gairės įgyja teisinę galią. 2018 m. spalio 25 d. Parlamento deklaracija nėra lemiamą. Lemiamą Parlamento politinės valios išraišką lėmė balsavimas už ginčijamą reglamentą. Motyvai, nukreipti prieš valstybių narių atstovų sprendimą, grindžiami prielaida, kad jis iš anksto nulėmė sprendimą dėl naujos EMA būstinės ginčijamame reglamente. Komisija atmeta tokį teiginį.

65. Atsakydama į antrąjį, trečiąjį ir ketvirtąjį ieškinio pagrindus Nyderlandų vyriausybė ginčija *Comune di Milano* teiginį, kad atrankos procedūra yra netinkama.

66. Atsakydama Komisijai Taryba nepritaria teiginiui, kad valstybių narių atstovų sprendimas yra išimtinai politinis. Naujoji EMA būstinė buvo nustatyta tame sprendime, o ne ginčijamame reglamente.

67. Parlamentas ir *Comune di Milano* taip pat atsakė į įstojimo į bylą paaiškinimus.

c) Tolesnis procesas Teisingumo Teisme

68. 2019 m. gruodžio 19 d. Teisingumo Teismo pirmininko sprendimu šios bylos buvo sujungtos, kad būtų bendrai vykdoma žodinė proceso dalis ir priimtas sprendimas.

69. Rašytines pastabas šiose sujungtose bylose pateikė Italijos vyriausybė, *Comune di Milano*, Parlamentas, Taryba, Nyderlandų vyriausybė ir Komisija.

70. Italijos vyriausybė, *Comune di Milano*, *Regione Lombardia*, Parlamentas, Taryba, Čekijos vyriausybė, Airija, Ispanijos, Prancūzijos, Liuksemburgo, Nyderlandų, Slovakijos vyriausybės ir Komisija buvo išklaustytos per 2021 m. birželio 8 d. teismo posėdį. Šis teismo posėdis buvo bendrai surengtas sujungtose bylose C-59/18 ir C-182/18, šiose sujungtose bylose C-106/19 ir C-232/19, taip pat byloje C-743/19 *Parlamentas / Taryba (ELA būstinė)*.

V. Vertinimas

71. Šios išvados struktūra yra tokia, kaip nurodyta toliau. Pirmiausia nagrinėsiu *Comune di Milano* byloje C-232/19 pareikšto ieškinio priimtinumą. Padaręs išvadą, kad, mano nuomone, *Comune di Milano* turi teisę pareikšti ieškinį dėl ginčijamo reglamento (A), nagrinėsiu šių sujungtų bylų esmę bent tiek, kiek jose iš tikrųjų kvestionuojamas ginčijamas reglamentas. Mano nuomone, nė vienam Italijos vyriausybės ir *Comune di Milano* argumentui šiuo klausimu negali būti pritarta (B).

A. Dėl ieškinio byloje C-232/19 priimtinum

72. Parlamentas, Taryba ir Komisija teigia, kad *Comune di Milano* pareikštas ieškiny yra nepriimtinas. Jų teigimu, ginčijamas aktas nėra nei tiesiogiai, nei konkrečiai susijęs su šia savivaldybe. Ji taip pat nėra suinteresuota pareikšti ieškinį.

73. *Comune di Milano* yra pagal Italijos teisę įsteigtas juridinis asmuo. Valstybės narės teritorinis vienetas, turintis teisinį subjektiškumą pagal nacionalinę teisę, iš esmės gali pareikšti ieškinį dėl panaikinimo pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą²². Pagal šią nuostatą yra trys atvejai, kai fiziniai ir juridiniai asmenys gali pareikšti ieškinį dėl panaikinimo: pirma, jei ginčijamas aktas yra jiems skirtas; antra, jei šis aktas yra tiesiogiai ir konkrečiai susijęs su šiuo asmeniu, ir, trečia, jei ginčijamas aktas yra reglamentuojamojo pobūdžio aktas, dėl kurio nereikia patvirtinti įgyvendinimo priemonių, ir yra tiesiogiai susijęs su šiuo asmeniu.

74. Nagrinėjamu atveju ginčijamas reglamentas nėra skirtas *Comune di Milano*. Šis reglamentas taip pat nėra reglamentuojamojo pobūdžio aktas. Todėl *Comune di Milano* teisė pareikšti ieškinį turi būti vertinama atsižvelgiant į antrojo scenarijaus reikalavimus pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą: aktas turi būti tiesiogiai (1) ir konkrečiai susijęs su ja (2). Be to, pagal bendrą reikalavimą *Comune di Milano* turi įrodyti savo suinteresuotumą pareikšti ieškinį (3).

75. Mano nuomone, *Comune di Milano* šioje byloje nagrinėjamu atveju atitinka visus minėtus reikalavimus.

1. Tiesioginė sąsaja

76. Pagal suformuotą jurisprudenciją „tiesioginė sąsaja“ reikalauja taikyti du kumuliacinius kriterijus: ginčijama priemonė turi daryti tiesioginę įtaką *asmens teisei padėčiai* ir nepalikti jokios diskrecijos už jos įgyvendinimą atsakingiems adresatams, nes jis yra visiškai automatinis ir išplaukia tik iš Sąjungos teisės aktų, netaikant kitų tarpinių taisyklių²³. Pradėsiu nuo pastarojo kriterijaus (a), tada nagrinėsiu, ar buvo padaryta įtaka *Comune di Milano* teisei padėčiai (b).

a) Diskrecijos ar įgyvendinimo priemonių nebuvimas

77. *Comune di Milano* teigia, kad ginčijamas reglamentas, kuriame *erga omnes* nustatyta, kad EMA būstinė yra Amsterdame, pagal SESV 288 straipsnį yra privalomas ir tiesiogiai taikomas aktas. Jam taikyti nereikia imtis papildomų įgyvendinimo priemonių.

78. Aišku, kaip teigia Parlamentas ir Taryba, to, kad ginčijamas aktas yra reglamentas, kuris taikomas visuotinai ir tiesiogiai, savaime nepakanka, kad būtų įvykdyti reikalavimai, susiję su teise pareikšti ieškinį²⁴. Iš tikrųjų „tiesioginė sąsaja“ negali būti painiojama su reglamento „tiesioginiu taikymu“²⁵. Turi būti atliktas kitoks vertinimas, siekiant įrodyti, kad šis reglamentas daro tiesioginę įtaką *Comune di Milano* teisei padėčiai.

²² 2013 m. liepos 9 d. Nutartis *Regione Puglia / Komisija* (C-586/11 P, nepaskelbta Rink. EU:C:2013:459, 30 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

²³ 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimas *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija, Komisija / Scuola Elementare Maria Montessori ir Komisija / Ferracci* (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 42 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

²⁴ 2011 m. spalio 12 d. Nutartis *GS / Parlamentas ir Taryba* (T-149/11, EU:T:2011:590, 24 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

²⁵ Kaip ir „tiesioginis veikimas“ nereiškia „tiesioginės sąsajos“, kiek tai susiję su teise pareikšti ieškinį dėl direktyvų – žr. mano išvadą byloje *Nordstream 2 AG / Parlamentas ir Taryba* (C-348/20 P, 35–46 punktai).

79. Vis dėlto nepaneigiama, kad ginčijamu reglamentu nepaliekama jokios diskrecijos pasirenkant Amsterdamą kaip naujos EMA būstinės vietą. EMA būstinės vieta nustatoma automatiškai ir vien šiuo reglamentu, nesant reikalo priimti kitų tarpinių taisyklių. Taigi šioje byloje akivaizdžiai tenkinamas kriterijus, susijęs su „diskrecijos arba įgyvendinimo taisyklių nebuvimu“.

b) Ginčijamo reglamento teisinės pasekmės

80. *Comune di Milano* teigia, kad jos teisinė padėtis yra tiesiogiai paveikta, nes Italijos Respublikai pateikus pasiūlymą dėl Milano, kaip jos miesto kandidato, ji dalyvavo procedūroje, per kurią buvo nustatyta EMA būstinės vieta, ir gavo daugiausiai balsų. Ginčijamu reglamentu ieškovės pasiūlymo atmetimas įtvirtinamas oficialiai ir patvirtinama, kad EMA būstinė nebus įkurdinta jos teritorijoje.

81. Taryba ir Parlamentas, palaikomi Komisijos, tvirtina, kad ginčijamas reglamentas nėra tiesiogiai susijęs su *Comune di Milano*.

82. Parlamento teigimu, sprendimą dėl EMA būstinės priklauso priimti teisės aktų leidėjui. Šiuo klausimu pažymėtina, kad 2017 m. lapkričio 20 d. valstybių narių atstovų sprendimas nesukelia privalomų teisinių pasekmių. Kadangi tarp valstybių narių atstovų sprendimo ir Komisijos pasiūlymo, kuriuo remiantis buvo priimtas ginčijamas reglamentas, nėra jokio teisiškai privalomo ryšio, tai, kad, valstybėms narėms veikiant kartu buvo patvirtintas Amsterdamo miesto pasirinkimas, savaime negali reikšti, kad ginčijamas reglamentas yra *tiesiogiai susijęs* su *Comune di Milano*. Ginčijamame reglamente nustatyta tik tai, kad EMA būstinė bus Amsterdame. Teisės aktų leidėjui niekada nebuvo pateiktas pasiūlymas vietoj Amsterdamo nustatyti Milaną kaip EMA būstinės vietą.

83. Tarybos nuomone, *Comune di Milano* neįrodė, kad priėmus ginčijamą reglamentą patyrė žalingų pasekmių, nes šis reglamentas yra išimtinai deklaratyvus pobūdžio. Iš tiesų sprendimą dėl EMA būstinės turi priimti valstybės narės ir šiuo klausimu valstybių narių atstovų sprendimas yra privalomas. Argumentai dėl Milano dalyvavimo atrankos procedūroje susiję su valstybės narės vidaus pasirinkimu. Todėl tokie argumentai neleidžia konstatuoti *Comune di Milano* tiesioginės sąsajos. Tai, kad Italijos Respublika, rengdama savo pasiūlymą, kaip geografinę vietą pasirinko Milano miestą, nereiškia, kad *Comune di Milano* kaip teritorinis subjektas yra tiesiogiai susijęs asmuo.

84. Nors Parlamentas ir Taryba laikosi visiškai priešingos pozicijos dėl valstybių narių atstovų sprendimo teisinio pobūdžio, abi institucijos, regis, sutinka, kad Amsterdamo nustatymas ginčijamame reglamente tiesiogiai nesusijęs su *Comune di Milano*. Pateikti argumentai, vertinant juos iš pirmo žvilgsnio, leidžia lengvai atmesti ieškovės „tiesioginę sąsają“. Viena vertus, jei valstybių narių atstovų sprendimas nėra teisiškai privalomas teisės aktų leidėjui, iki jo vykęs pasiūlymų teikimo procesas neturi jokios įtakos ieškovės teisei padėčiai. Dėl to, kad Italijos Respublika kaip kandidatą pateikė Milano miestą, *Comune di Milano* neįgyja jokio teisinio suinteresuotumo, nes Sąjungos teisės aktų leidėjui toks pasiūlymas paprasčiausiai niekada neegzistavo. Kita vertus, jei valstybių narių atstovų sprendimas yra privalomas, tada ginčijamas reglamentas yra tik deklaratyvus pobūdžio. Atrodo, kad tokiais argumentais mėginama įteigti, kad tokiu atveju ginčijamas reglamentas gali būti laikomas patvirtinamuoju aktu, todėl ieškinys yra nepriimtinas²⁶.

²⁶ Žr., pavyzdžiui, 1977 m. spalio 25 d. Sprendimą *Metro SB-Großmärkte / Komisija* (26/76, EU:C:1977:167, 4 punktas) arba 1988 m. gruodžio 15 d. Sprendimą *Irish Cement / Komisija* (166/86 ir 220/86, EU:C:1988:549, 16 punktas).

85. Toks dviejų alternatyvių argumentų grupių derinys – tai akivaizdus sofizmas: Amsterdamo pasirinkimas kaip EMA būstinės vietos negali būti ginčijamas, nes: i) dėl jo buvo nuspręsta neprivalomu aktu; ii) jis vėliau buvo įtrauktas į privalomą aktą, kuris pats buvo tik patvirtinamojo pobūdžio. Taigi atrodo, kad sprendimas priimtas per stebuklą: jis tiesiog atsirado laike ir erdvėje, nors iš tikrųjų niekas jo nepriėmė ir niekas už jį neatsakingas. Juo labiau kad toks (stebuklingas) kūrinys palieka potencialų ieškovą tuščiomis, todėl tokiam teiginiui sunku pritarti, ypač atsižvelgiant į reglamentą, kuris, akivaizdu, yra Sąjungos institucijų aktas.

86. Dėl priešasčių, kurias išsamiai nurodžiau savo lygiagrečioje išvadoje byloje *EMA 1 / ELA*²⁷, išties sutinku su tuo, kad valstybių narių atstovų sprendimas yra aktas, nesukeliantis jokių teisinių pasekmių Sąjungos teisės sistemoje. Taigi jam negali būti taikoma kontrolė pagal SESV 263 straipsnį.

87. Vis dėlto ginčijamas reglamentas yra Sąjungos institucijų aktas. Taigi iš esmės Teisingumo Teismas vykdo išsamią jo teisminę kontrolę. Kitaip ir negali būti: (didelė) valdžia reiškia (didelę) atsakomybę. Teisė priimti sprendimą tam tikru klausimu neatsiejama nuo atskaitomybės už tokį sprendimą.

88. Vadinas, tai, ar *Comune di Milano* teisinė padėtis yra paveikta, turi būti vertinama *atsižvelgiant tik į ginčijamą reglamentą*. Ar tarp ginčijamo reglamento ir ieškovės teisinės padėties yra teisinis ryšys?

89. Mano nuomone, toks ryšys tikrai yra. Milanai, atstovaujamas *Comune di Milano* kaip teisinį subjektiškumą turinčio teritorinio subjekto, buvo tiesioginis konkurentas nustatant EMA būstinės vietą.

90. Kitose teisės srityse Teisingumo Teismas yra pripažinęs, kad Sąjungos teisės aktai, kuriais sprendžiama dėl tokio konkurso rezultatų, gali būti tiesiogiai susiję su *konkurentais*. Tai visų pirma buvo pripažinta tokiose srityse, kaip antidempingas, valstybės pagalba, ar netgi kai buvo ginčijami sprendimai, kuriais koncentracija pripažinta suderinama su vidaus rinka²⁸. Konkurencinės padėties buvimas nėra vien *faktinė* aplinkybė²⁹, nes jis neretai apibrėžia *teisinę* padėtį skirtingose Sąjungos teisės srityse. Teisingumo Teismas yra tai pripažinęs *valstybės pagalbos* srityje, pažymėdamas, kad jei ieškovas įrodo, kad dėl Komisijos sprendimo jis gali atsidurti nepalankioje konkurencinėje padėtyje, tai reiškia, kad toks sprendimas daro poveikį jo teisei padėčiai³⁰.

91. Vis dėlto šioms byloms pagal analogiją artimiausios *viešųjų pirkimų* srities bylos. Sprendimai sudaryti sutartį su kitais konkurso dalyviais yra tiesiogiai susiję su konkurso nelaimėjusiais kandidatais³¹. Vis dėlto šioje teisės srityje konkurso nelaimėjusių dalyvių „tiesioginės sąsajos“ klausimo paprastai nekyla, nes kartu su sprendimu sudaryti sutartį su konkurso dalyviu paprastai

²⁷ Mano išvados byloje *EMA 1 / ELA* 164–176 punktai.

²⁸ Žr. jurisprudencijos, susijusios su konkurentų teise pareikšti ieškinį šiose srityse, susistemintą 2018 m. gegužės 3 d. Sprendime *Distillerie Bonollo ir kt. / Taryba* (T-431/12, EU:T:2018:251, 54–59 punktai).

²⁹ Konkurencinė padėtis rinkoje tam tikrais atvejais buvo laikoma faktine aplinkybe. Žr., pavyzdžiui, generalinės advokatės J. Kokott išvadą byloje *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Parlamentas ir Taryba* (C-583/11 P, EU:C:2013:21, 71 punktas) ir 2018 m. gegužės 3 d. Sprendimą *Distillerie Bonollo ir kt. / Taryba* (T-431/12, EU:T:2018:251, 52 punktas).

³⁰ 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimas *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija, Komisija / Scuola Elementare Maria Montessori ir Komisija / Ferracci* (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 47 punktas).

³¹ Žr. nesena pavyzdį – 2021 m. vasario 10 d. Sprendimą *Sophia Group / Parlamentas* (T-578/19, nepaskelbtas Rink., EU:T:2021:77). Taip pat žr. 2013 m. kovo 20 d. Sprendimą *Nexans France / Bendroji įmonė Fusion for Energy* (T-415/10, EU:T:2013:141, 55 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

priimamas sprendimas atmesti konkurso nelaimėjusių dalyvių pasiūlymus³². Atsižvelgiant į tai, aplinkybė, kad konkurentų „tiesioginės sąsajos“ klausimo šioje srityje nekyla, nereiškia, kad konkurencinės padėties, kurioje atsiduria skirtingi konkurso dalyviai, savaime pakanka tiesioginei sąsajai atsirasti. Kaip tik priešingai, konkurso nelaimėjusių dalyvių procedūrinių teisių pripažinimas antrinėje teisėje reiškia aiškų pripažinimą, kad konkurso procedūros rezultatai yra tiesiogiai su jais susiję.

92. Žinoma, nemažai konkrečių antrinės teisės reglamentuojamų režimų negali turėti lemiamos reikšmės tokiai savitai situacijai, kaip nagrinėjama šioje byloje. Vis dėlto ir toliau laikyčiausi nuomonės, kad, nepaisant minėtų konkrečių režimų ypatumų, jiems bendra tai, kad teisinis poveikis gali būti daromas konkurentams tais atvejais, kai jie konkuruoja dėl turto ar išteklių, tiesiogiai skiriamo pagal Sąjungos teisę. Sprendimas skirti išteklių vienam asmeniui tiesiogiai susijęs su kitais konkurentais, kurie negali gauti to paties išteklių. Jų teisinė padėtis pasikeičia iš potencialaus laimėtojo į konkurso nelaimėjusio dalyvio. Bene akivaizdžiausią šio gana paprasto argumentavimo pavyzdį galima rasti byloje *Les Verts*, kai Parlamento biuro suteikta pagalba konkuruojančioms politinėms frakcijoms praktiškai be diskusijų buvo pripažinta tiesiogiai susijusia su ieškinį pareiškusia asociacija³³.

93. Atsižvelgiant į tai, tokia logika neabejotinai turi ribas. Negalima skųstis nelaimėjimu loterijoje prieš tai nenusipirkus loterijos bilieto. Kitaip tariant, *Comune di Milano* negalima būtų laikyti tiesiogiai susijusia, jei prieš tai ji nebūtų pateikusi savęs kaip konkurentės.

94. Vis dėlto akivaizdu, kad taip nėra. Neginčijama, kad, *atsižvelgiant į faktines aplinkybes*, Milano buvo vienas iš miestų kandidatų EMA būstinei. Ši aplinkybė yra lemiama nustatant konkrečią ieškovo sąsają. Vis dėlto ji taip pat svarbi nustatant ieškovo, kaip konkurento, teisinę padėtį, siekiant išsiaiškinti jo tiesioginę sąsają. Šiuo etapu pakanka pažymėti, kad Milano miestas buvo ne tik vienas iš kandidatų per procedūrą, per kurią priimtas valstybių narių atstovų sprendimas, bet ir tai, kad jo pasiūlymas buvo aiškiai apsvarstytas per teisėkūros procedūrą ir dėl jo vykstant procedūrai Parlamente buvo pateikti keli pasiūlymai dėl pakeitimų. Taigi negalima abejoti Milano, kaip konkurento, padėtimi.

95. Taigi, ar *Comune di Milano* yra susijusi? Jeigu teisingai supratau Tarybos argumentą, tai, kad miestą, kaip geografinę vietovę, numatoma pasirinkti kaip Sąjungos agentūros būstinės vietą, nereiškia, kad teisinį subjektiškumą turintis teritorinis subjektas, nagrinėjamu atveju – *Comune di Milano*, yra susijęs.

96. Toks argumentas tiesiog negali būti teisingas. Pagal jo logines pasekmes Sąjungos aktas, kuriuo nustatoma Sąjungos agentūros būstinės vieta, nebūtų tiesiogiai susijęs netgi su tuo miestu, kuris buvo pasirinktas kaip šios agentūros būstinės vieta. Be to, šis aktas taip pat nebūtų susijęs su miestu, iš kurio agentūra perkeliama³⁴.

³² Žr., pavyzdžiui, 2018 m. liepos 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES, Euratomas) 2018/1046 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 1296/2013, (ES) Nr. 1301/2013, (ES) Nr. 1303/2013, (ES) Nr. 1304/2013, (ES) Nr. 1309/2013, (ES) Nr. 1316/2013, (ES) Nr. 223/2014, (ES) Nr. 283/2014 ir Sprendimas Nr. 541/2014/ES bei panaikinamas Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 (OL L 193, 2018, p. 1), 170 straipsnį.

³³ 1986 m. balandžio 23 d. Sprendimas *Les Verts / Parlamentas* (294/83, EU:C:1986:166, 29–31 punktai).

³⁴ Šioje byloje nagrinėjamu atveju Londono miesto padėtis būtų panaši į paties Amsterdamo, nes teisei pareikšti ieškinį pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą nacionalinė priklausomybė neturi reikšmės, net kai kalbama apie trečiųjų valstybių teisę pareikšti ieškinį (2021 m. birželio 22 d. Sprendimas *Venezuela / Taryba* (C-872/19 P, EU:C:2021:507). To sprendimo 40–53 punktuose išdėstyti motyvai visiškai taikytini trečiųjų valstybių teritoriniams subjektams.

97. Man sunku pritarti tokiai išvadai. Išties sudėtinga nepaisyti ypač svarbių faktinių, taip pat ir teisiųjų pasekmių, kurių agentūros būstinės vietos nustatymas sukelia vietos valdžios institucijai, kalbant ne tik apie pranašumus ir iššūkius, bet ir apie teises bei pareigas. Nepaisant to, kad konkrečios vietos subjektų teisės ir pareigos gali būti detalizuotos Susitarime dėl būstinės, kuris sudaromas su atitinkama valstybe narė, sprendimas įkurdinti būstinę *viename*, o ne *kitame* mieste neabejotinai yra tiesiogiai susijęs su vietos teritoriniu subjektu. Neatsižvelgiant į praktines pasekmes, susijusias su galima ekonomine ir socialine nauda, *pats miesto skyrimo* Sąjungos agentūros *buveinės vieta aktas* neišvengiamai ir iš karto sukelia poveikį jo, kaip *konkurento* dėl šios būstinės, teisei padėčiai³⁵.

98. Europos miestų, kuriuose yra Sąjungos agentūros būstinė (arba kurie pageidauja, kad tokia būstinė juose būtų) vaidmens negalima susiaurinti iki paprastos fizinės vietos valstybėje narėje. Priešingai Tarybos pozicijai, miesto nustatymas kaip agentūros būstinės vietos negali būti laikomas vien valstybės narės vidaus klausimu. Galbūt vertėtų pažymėti, kad, priešingai nei tam tikrais ankstesniais atvejais, ginčijamame reglamente agentūros būstinė nustatoma *konkrečiai nurodant miestą* kaip teritorinį vienetą, o ne *valstybę narę*³⁶.

99. Taigi negaliu pritarti Tarybos pateiktiems argumentams. Žinoma, pirminė atranka, kuris valstybės narės miestas gali konkuruoti, yra valstybės narės vidaus reikalas. Vis dėlto miesto, kuriame bus įkurdinta agentūra, atranka ir kartu visų kitų konkurentų atmetimas jau nebėra „vien valstybės narės vidaus reikalas“. Sąjungos aktą akivaizdžiai sudaro sprendimas atskiro miesto, o ne vien valstybės narės lygmeniu, todėl šis miestas yra susijęs³⁷.

100. Ar pagal analogiją tai taip pat reikštų, kad fizinis asmuo, pavyzdžiui, Komisijos narys, nėra tiesiogiai susijęs su (Sąjungos) teisės aktu dėl jo paskyrimo į Komisijos nario pareigas (arba atleidimu iš jų), nes juk pirmiausia būtent valstybė narė pasiūlė jo kandidatūrą?³⁸ Tai, kad iš pradžių „nominuoja“ valstybė narė, negali reikšti, kad subjektas, kuriam suteikiamas atskiras, savarankiškas teisinis subjektiškumas, visada lieka tik „objektas“ ir negali būti laikomas „subjektu“, net jei aktai, kuriuose šis subjektas aiškiai nurodytas ir kurie turi poveikį jo teisei padėčiai, yra aiškiai tiesiogiai su juo susiję.

101. Galiausiai, mano nuomone, priėmus ginčijamą reglamentą buvo tiesiogiai pakeista *Comune di Milano* teisinė padėtis. Tame reglamente Amsterdamo miestas buvo nustatytas kaip EMA būstinės vieta, ir tai sukėlė teisiškai privalomas pasekmes, todėl Milanai automatiškai atmestas kaip šios agentūros būstinės vieta.

³⁵ Savaiame suprantama, kad dėl šios priežasties jurisprudencija, susijusi su Sąjungos lėšomis, šiuo klausimu netaikytina pagal analogiją. Žr., pavyzdžiui, 2007 m. kovo 22 d. Sprendimą *Regione Siciliana / Komisija* (C-15/06 P, EU:C:2007:183).

³⁶ Žr., pavyzdžiui, 1975 m. gegužės 26 d. Tarybos reglamento (EEB) Nr. 1365/75 dėl Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondo įsteigimo (OL L 139, 1975, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 1 t., p. 181) 4 straipsnio 2 dalį, kurioje buvo nustatyta, kad „fondo būstinė yra Airijoje“. Be to, valstybių narių vyriausybės atstovai, 1993 m. spalio 29 d. susitikę valstybių ir vyriausybės vadovų lygmeniu, nusprendė, kad Vidaus rinkos derinimo tarnybos (prekių ženklai ir pramoninis dizainas) būstinė turėtų būti Ispanijoje, mieste, kurį nustatys Ispanijos vyriausybė – valstybių narių vyriausybės atstovų susitikime valstybių ir vyriausybės vadovų lygiu bendru sutarimu priimtas sprendimas dėl tam tikrų Europos Bendrijų ir Europolo įstaigų ir departamentų būstinių vietos nustatymo (OL C 323, 1993, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 1 t., p. 229).

³⁷ Vertinant Tarybos argumentus atsižvelgiant į (ne)logišką jų rezultatą, o visa tai išties būtų „išimtinai vidinis“ valstybės narės reikalas, ta valstybė narė, kurios siūlomas miestas buvo pasirinktas, taip pat turėtų galėti laisvai „perkelti“ agentūros būstinę į kitą vietą savo geografinėje teritorijoje. Taigi Nyderlandų Karalystė galėtų bet kada nevaržoma perkelti EMA, pavyzdžiui, į Tilburgą arba Lelistadą.

³⁸ Beje, 2015 m. gegužės 12 d. Sprendime *Dalli / Komisija* (T-562/12, EU:T:2015:270), susijusiame su ieškiniu dėl žodinio sprendimo, kurį, kaip buvo teigiama, priėmė tuometinis Komisijos pirmininkas, įgyvendindamas savo teisę prašyti ieškovo atsistatydinti iš Komisijos nario pareigų pagal ESS 17 straipsnio 6 dalį, panaikinimo, „tiesioginės sąsajos“ reikalavimas neaptariamas.

2. Konkreti sąsaja

102. Tam, kad Sąjungos institucijos priimtas visuotinai taikomas aktas būtų laikomas konkrečiai susijusiu su fiziniu ar juridiniu asmeniu, jis turi daryti šiems asmenims poveikį dėl tam tikrų jiems būdingų savybių arba dėl juos iš kitų asmenų išskiriančios faktinės padėties, todėl su jais konkrečiai susijęs taip pat, kaip ir su to akto adresatais³⁹.

103. Ieškinyje *Comune di Milano* nurodo, kad ji visapusiškai dalyvavo rengiant pasiūlymą ir ginčijamo reglamento 1 konstatuojamojoje dalyje ir 1 straipsnyje nurodytame atrankos procese. Atsižvelgiant į ypatingą *Comune di Milano*, kaip miesto-kandidato, padėtį per atrankos procedūrą, ginčijamas reglamentas yra konkrečiai susijęs su šia savivaldybe. Milanai būtų buvęs paminėtas ginčijamo reglamento 1 straipsnyje, jei nebūtų atrinktas Amsterdamo miestas. Be to, *Comune di Milano*, teikdama Milaną Italijos pasiūlyme, pagal savo įstatų 3 straipsnį siekė skatinti socialinę, ekonominę ir pramonės raidą jos teritorijoje. EMA būstinės nustatymas Amsterdame kliudo savivaldybės galimybei naudotis savo kompetencija taip, kaip ji mano esant reikalinga. Be to, *Comune di Milano* patyrė išlaidų ir atliko tyrimus. Ji netgi priėmė EMA delegaciją, kad geriau suprastų ir atitiktų atrankos kriterijus. Savivaldybė taip pat primena, kad Teisingumo Teismo jurisprudencijoje atsižvelgiama į situaciją, kai asmuo aiškiai paminėtas ginčijamų Sąjungos aktų parengiamuosiuose aktuose ir kai šiuose aktuose atsižvelgiama į su ieškovais susijusius konkrečius duomenis. Šiuo tikslu *Comune di Milano* nurodo jurisprudenciją, susijusią su antidempingo muitais⁴⁰ ir viešaisiais pirkimais⁴¹.

104. Taryba ir Parlamentas, palaikomi Komisijos, teigia, kad *Comune di Milano* nėra konkrečiai susijusi.

105. Taryba teigia, jog, nepaisant to, kad *Comune di Milano* rėmėsi savo įstatų 3 straipsniu, ji neįrodė, kaip ginčijamo reglamento priėmimas paveikė jos kompetencijos, suteiktos jai pagal nacionalinę teisę, konkretų įgyvendinimą. Šios savivaldybės galutinės išlaidos taip pat neturi reikšmės. Iš tiesų jos susijusios tik su vidaus organizavimo klausimu, kuris turėtų būti sureguliuotas Italijos valstybės. Be to, Taryba tvirtina, kad *Comune di Milano* visiškai nedalyvavo ginčijamo reglamento priėmimo procedūroje. Jos dalyvavimo rengiant Italijos pasiūlymą nepakanka konkrečiai sąsajai nustatyti. 2017 m. birželio 22 d. Darbo tvarkos taisyklės nesuteikia jokios teisės jokiam kitam subjektui, išskyrus valstybes nares: jos turi pateikti pasiūlymus, keistis informacija su Komisija ir dalyvauti balsavimo procese. Tai, kad kai kurios valstybės narės, rengdamos atitinkamus pasiūlymus, įtraukė savo miestus kandidatus, neturi reikšmės.

106. Savo ruožtu Parlamentas teigia, kad valstybių narių bendradarbiavimas taikant 2017 m. birželio 22 d. Darbo tvarkos taisyklės visiškai skiriasi nuo Sąjungos sprendimų priėmimo proceso. Bet koks ieškovo dalyvavimas šioje bendradarbiavimo sistemoje negalėtų „individualizuoti“ ieškovo taip, kad būtų tenkinamas konkrečios sąsajos reikalavimas. Be to, jokia Sąjungos teisės nuostata neįpareigoja teisės aktų leidėjo atsižvelgti į ieškovo padėtį vykstant procedūrai, per kurią buvo priimtas ginčijamas reglamentas. Bet kuriuo atveju, nedarant poveikio 2017 m. birželio 22 d. Darbo tvarkos taisyklių reikšmei, pagal jas vaidmuo suteikiamas tik valstybėms narėms, o ne vietos valdžios institucijoms⁴².

³⁹ Šiuo klausimu žr., be kita ko, 1963 m. liepos 15 d. Sprendimą *Plaumann / Komisija* (25/62, EU:C:1963:17, p. 107); 2021 m. liepos 15 d. Sprendimą *Deutsche Lufthansa / Komisija* (C-453/19 P, EU:C:2021:608, 33 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

⁴⁰ 1991 m. gegužės 16 d. Sprendimas *Extramet Industrie / Taryba* (C-358/89, EU:C:1991:214, 14 ir 15 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija).

⁴¹ 1982 m. spalio 28 d. Sprendimas *Groupement des Agences de voyages / Komisija* (135/81, EU:C:1982:371, 11 punktas).

⁴² Pagal analogiją jis nurodo 2008 m. birželio 2 d. Nutartį *WWF-UK / Taryba* (T-91/07, nepaskelbta Rink., EU:T:2008:170, 72 punktas).

107. Pritariu Parlamentui ir Tarybai, kad *Comune di Milano* pateikti argumentai, susiję su socialiniu ir ekonominiu poveikiu, kurį būtų turėjęs būstinės įkurdinimas jos teritorijoje, kaip ir jos išlaidomis bei pastangomis rengiant Italijos pasiūlymą, savaime neįrodo konkrečios sąsajos. To, kad regioninis subjektas remiasi aplinkybe, kad Sąjungos aktas gali turėti poveikį tam tikroms socialinėms ir ekonominėms sąlygoms jos teritorinėje jurisdikcijoje, nepakanka, kad šis subjektas būtų laikomas susijusiu ar juo labiau konkrečiai susijusiu⁴³.

108. Taip pat pritariu Tarybai, jog negalima teigti, kad ginčijamas reglamentas turėjo poveikį *Comune di Milano*, jai naudojantis savo prerogatyvomis. Mano nuomone, Sprendime *Vlaams Gewest*⁴⁴ nustatytas kriterijus neturi reikšmės šiai bylai. Nesuprantu, kaip tai, kad ginčijamame reglamente kaip EMA būstinės vieta buvo nustatytas Amsterdamas, o ne Milanai, galėtų kliudyti Milanui įgyvendinti savo autonominius įgaliojimus pagal Sprendimo *Vlaams Gewest* kriterijų. Ryšys su šių įgaliojimų įgyvendinimu yra nebent netiesioginis ir hipotetinis.

109. Vis dėlto ši byla yra susijusi ne su sąsaja su teritoriniu subjektu todėl, kad buvo apribotas jo autonominių įgaliojimų įgyvendinimas (Sprendimo *Vlaams Gewest* kriterijus)⁴⁵. *Comune di Milano* rūpestį šioje byloje lemia jos, kaip konkurentės, padėtis, nes Milano miestas pagal ginčijamą reglamentą nebuvo pasirinktas kaip Sąjungos agentūros būstinės vieta. Šios savivaldybės konkreti sąsaja turi būti vertinama atsižvelgiant būtent į konkretų EMA būstinės vietos parinkimą ginčijamu reglamentu. Šiuo klausimu svarbu tai, kas paplitusiai vadinama *Plaumann* kriterijumi: lemiamas kriterijus grindžiamas ieškovui būdingomis savybėmis arba alternatyviai – jį iš kitų asmenų išskiriančia faktine padėtimi ir tuo, kad ieškovas išskiriamas lygiai taip pat, kaip adresatas⁴⁶.

110. Iš tiesų yra kelios aplinkybės, kurios „individualizuoja“ *Comune di Milano* padėtį, todėl išskiria ją iš visų kitų asmenų ir taip ji tampa panaši į adresato padėtį. Reikia akcentuoti *faktinę padėtį*, į kurią *Comune di Milano* pateko dėl ginčijamo reglamento ir jo priėmimo procedūros.

111. Pirma, pačioje pirmoje ginčijamo reglamento konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad Amsterdamo, kaip naujos EMA būstinės vietos, pasirinkimą lėmė valstybių narių atstovų sprendimas. Šioje konstatuojamojoje dalyje įtvirtinamas pats ginčijamo reglamento priėmimo tikslas. Neatsižvelgiant į tai, ar minėtas sprendimas sukelia teisinių pasekmių, ar ne, pagal faktines aplinkybes šis sprendimas yra pagrindas, kuriuo remiantis buvo nustatyta EMA būstinė. Todėl taip pat pagal faktines aplinkybes negalima neatsižvelgti į tai, kad Milanai buvo vienas iš svarstomų miestų kandidatų ir gavo balsų. Taigi Milano miestas, tiksliau – *Comune di Milano*, priklausė ne tik gana apibrėžtam, uždaram miestų kandidatų ratui, bet ir buvo papildomai individualizuotas atrankos procedūra valstybėse narėse, kai jis galutiniam etape liko vienintelis tiesioginis Amsterdamo konkurentas ir jo pasiūlymas buvo atmestas dėl burtų traukimo taisyklių taikymo.

⁴³ Šiuo klausimu žr. 1998 m. birželio 16 d. Nutartį *Comunidad Autónoma de Cantabria / Taryba* (T-238/97, EU:T:1998:126, 49 ir 50 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija) ir 1998 m. spalio 23 d. Nutartį *Regione Puglia / Komisija ir Ispanija* (T-609/97, EU:T:1998:249, 21 ir 22 punktai).

⁴⁴ Žr., be kita ko, 1998 m. balandžio 30 d. Sprendimą *Vlaams Gewest / Komisija* (T-214/95, EU:T:1998:77, 29 punktas); 2002 m. spalio 23 d. Sprendimą *Diputación Foral de Guipúzcoa / Komisija* (T-269/99, T-271/99 ir T-272/99, EU:T:2002:258, 41 punktas); 1999 m. birželio 15 d. Sprendimą *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia / Komisija* (T-288/97, EU:T:1999:125, 32 punktas) arba 2005 m. spalio 5 d. Sprendimą *Land Oberösterreich / Komisija* (T-366/03 ir T-235/04, EU:T:2005:347, 28 punktas). Išsamesnę šios jurisprudencijos analizę žr. mano išvadoje byloje *Région de Bruxelles-Capitale / Komisija* (C-352/19 P, EU:C:2020:588, 58–62 punktai).

⁴⁵ Bet kuriuo atveju reikia pripažinti, kad Sprendimo *Vlaams Gewest* kriterijus nėra vienintelė priemonė regioniniam subjektui įrodyti savo tiesioginę ir konkrečią sąsają – žr., pavyzdžiui, 2000 m. vasario 10 d. Sprendimą *Nederlandse Antillen / Komisija* (T-32/98 ir T-41/98, EU:T:2000:36, 50–57 punktai).

⁴⁶ Žr. 39 išnašą.

112. Antra, kaip atsiliepime į ieškinį byloje C-106/19 nurodė Taryba, Milaną, kaip galima EMA būstinės vieta, taip pat buvo aptartas per teisėkūros procedūrą, kai per parlamentines procedūras buvo pateikti keli pakeitimai (kuriems nebuvo pritarta)⁴⁷.

113. Apibendrinant darytina išvada, kad procedūra, per kurią buvo priimtas valstybių narių sprendimas, taip pat teisėkūros procedūra, po kurios priimtas ginčijamas reglamentas, atskleidžia ypatingas faktines aplinkybes, kurios išskiria ir net individualizuoja *Comune di Milano*. Reglamentas, nulėmęs šios savivaldybės galimybės būti atrinktai kaip EMA būstinės vieta likimą, konkrečiai susijęs su šia savivaldybe, kuri teisiškai įkūnija vieną iš miestų kandidatų⁴⁸.

3. Suinteresuotumas pareikšti ieškinį

114. Pagal suformuotą Teisingumo Teismo jurisprudenciją fizinio ar juridinio asmens pareikštas ieškinys dėl panaikinimo yra priimtinas tik tuo atveju, jei tas asmuo suinteresuotas ginčijamo teisės akto panaikinimu. Toks suinteresuotumas reiškia, kad pats ginčijamo akto panaikinimas gali turėti teisinių pasekmių. Todėl dėl ieškinio baigties gali atsirasti nauda jį pareiškusiai šaliai. Tokio suinteresuotumo įrodymą, kuris vertinimas ieškinio pareiškimo dieną ir yra esminė ir pirmoji sąlyga pareiškiant bet kokią teisminį ieškinį, turi pateikti ieškovas⁴⁹.

115. Ieškinyje *Comune di Milano* teigia esanti suinteresuota pareikšti ieškinį. Pirma, jeigu jos ieškinys būtų patenkintas, Milano miestas galėtų laimėti atranką dėl EMA būstinės, nesant reikalo rengti naujos atrankos procedūros. Jei tokią procedūrą reikėtų surengti iš naujo, Italijos pasiūlymas būtų tas, kuris turėtų daugiausia galimybių laimėti, atsižvelgiant į objektyvias jo savybes. Net jei dėl kokios nors priežasties EMA būstinė nebūtų priskirta Milano miestui, Milaną išlaikytų suinteresuotumą pareikšti ieškinį. Jis galėtų prašyti atkurti jo padėtį, skiriant ekonominę kompensaciją. Tai galėtų būti jam naudinga ir tuo atveju, jeigu jis kandidatuotų kitose atrankose dėl Sąjungos įstaigų ir kitų organų būstinės, nes pažeidimai, kuriuos Teisingumo Teismas konstatuotų šioje byloje, neturėtų poveikio toms atrankos procedūroms. Galiausiai *Comune di Milano* yra suinteresuota pareikšti ieškinį, atsižvelgiant į didelį socialinį, ekonominį ir pramoninį EMA būstinės perkėlimo į jos teritoriją poveikį.

116. Taryba, Parlamentas ir Komisija mano, kad *Comune di Milano* neturi suinteresuotumo pareikšti ieškinį. Pirma, Taryba ir Parlamentas iš esmės teigia, kad jei ieškovės ieškinys ir būtų patenkintas, tai nebūtinai reiškia, kad EMA būstinė būtų įkurdinta Milane. Net jei Italijos Respublika nuspręstų ir vėl pateikti Milaną kaip savo miestą kandidatą, būsimų paskyrimų rezultatų neįmanoma prognozuoti. Bet koks potencialus suinteresuotumas būsima atrankos procedūra, kuri nėra neteisėta, iš tikrųjų yra hipotetinis. Nėra jokio tiesioginio ir realaus suinteresuotumo, jis yra tik potencialus ir netiesioginis. Antra, Tarybos teigimu, argumentas dėl galimo reikalavimo atlyginti žalą taip pat turėtų būti atmestas. *Comune di Milano* nurodoma žala patirta ne dėl ginčijamo reglamento. Trečia, pasekmės, susijusios su socialiniais, ekonominiais ir pramonės interesais, neturi reikšmės, nes Teisingumo Teismas yra nurodęs, kad šių motyvų nepakanka, kad būtų įrodytas suinteresuotumas pareikšti ieškinį. Ketvirta, Parlamento teigimu,

⁴⁷ Žr. „Pakeitimai 39, 46, 47 ir 48. Aplinkos, visuomenės sveikatos ir maisto saugos komiteto pasiūlymas dėl 2018 m. sausio 31 d. reglamento, „Pakeitimai 1–51, Pranešimo projektas, Giovanni La Via, Europos vaistų agentūros būstinės vieta“ (COM(2017)0735 – C8-0421/2017–2017/0328(COD)) – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-AM-616891_EN.pdf

⁴⁸ Pagal analogiją žr. 1979 m. kovo 6 d. Sprendimą *Simmenthal / Komisija* (92/78, EU:C:1979:53, 25 ir 26 punktai) ir 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimą *Komisija / CAS Succhi di Frutta* (C-496/99 P, EU:C:2004:236, 57 punktas).

⁴⁹ Žr., pavyzdžiui, 2019 m. kovo 27 d. Sprendimą *Canadian Solar Emea ir kt. / Taryba* (C-236/17 P, EU:C:2019:258, 91 punktas).

reglamentu nėra ribojama ieškovės teisėkūros ar finansinė autonomija. Ji taip pat negali remtis asmeniniu interesu, grindžiamu jos dalyvavimu atrankos procedūroje. *Comune di Milano* neturi kito asmeninio intereso, kuris skirtųsi nuo Italijos valstybės intereso.

117. Pritariu, kad, nors iš principo galimybės pareikšti ieškinį dėl žalos atlyginimo pakanka suinteresuotumui pareikšti ieškinį pagrįsti⁵⁰, toks ieškiny negali būti vien hipotetinis. *Comune di Milano* tiesiog negali remtis vien galimybe pareikšti tokį ieškinį ateityje, nepateikdama konkrečių įrodymų dėl nurodomo neteisėtumo konkrečių padarinių ir žalos pobūdžio⁵¹.

118. Vis dėlto neatsižvelgiant į tai, ar ateityje galima būtų pareikšti ieškinį dėl žalos atlyginimo, ar ne, manau, kad *Comune di Milano* pakankamai įrodė savo suinteresuotumą pareikšti ieškinį.

119. Jei ginčijamas reglamentas turėtų būti panaikintas, akivaizdu, kad ir vėl atsirastų galimybė nustatyti EMA būstinės vietą kitame mieste nei Amsterdamas. Tarp tokių miestų būtų ir Milanai, kuris yra vienas iš konkurentų, sėkmingiausiai praėjusių atranką per procedūrą, per kurią buvo priimtas valstybių narių atstovų sprendimas.

120. Nors šiuo klausimu Teisingumo Teismo jurisprudencija dėl viešųjų pirkimų suformuota kitoje, specifinėje, Sąjungos teisės srityje, pamatinė jos logika gali būti visapusiškai pritaikyta šiai bylai. Konkurentas yra suinteresuotas pareikšti ieškinį, jei panaikinus ginčijamą aktą atrankos procedūra būtų surengta iš naujo ir ieškovui atsirastų galimybė pateikti naują paraišką⁵². Šis suinteresuotumas gali išlikti net ir tuo atveju, jei konkurentas praranda visas galimybes laimėti konkursą, nes ateityje jis potencialiai galėtų pasinaudoti procedūromis, „per kurias nebūtų daroma tokio pat pobūdžio klaidų“⁵³. Būsimo neteisėtumo išvengimo logika išties tinka ne vien konkrečiai viešųjų pirkimų srityje suformuotai jurisprudencijai⁵⁴. Nors ginčijama atrankos procedūra pagal savo pobūdį buvo labai specifinė ir *sui generis*, kokia dar kita logika būtų galima vadovautis tokiomis specifinėmis aplinkybėmis, kurios, jų kūrėjų valia, labai primena konkursą?

121. Galiausiai tai, kad Italijos vyriausybė pareiškė atskirą ieškinį, neturi reikšmės. Pagal suformuotą jurisprudenciją tai, kad valstybė narė ir vienas iš jos subjektų yra suinteresuoti pareikšti ieškinį dėl to paties akto, nereiškia, kad šio subjekto suinteresuotumo pareikšti ieškinį nepakako, kad ieškiny dėl panaikinimo būtų pripažintas priimtiniu pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą⁵⁵.

122. Apibendrinamas manau, kad *Comune di Milano* turi teisę pareikšti ieškinį dėl ginčijamo reglamento ir yra suinteresuota tai padaryti. Žinau, kad Teisingumo Teismo jurisprudencijoje neprivilegiuotųjų ieškovų teisė pareikšti ieškinį pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą

⁵⁰ Šiuo klausimu žr. 2015 m. rugsėjo 17 d. Sprendimą *Mory ir kt. / Komisija* (C-33/14 P, EU:C:2015:609, 69 ir 79 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija) ir 2018 m. lapkričio 7 d. Sprendimą *BPC Lux 2 ir kt. / Komisija* (C-544/17 P, EU:C:2018:880, 43 punktas). Šiomis aplinkybėmis taip pat galima priminti, kad Sąjungos institucijos, net jeigu jos veikia už Sąjungos teisės sistemos ribų, nėra apsaugotos nuo ieškinių dėl žalos atlyginimo pagal SESV 268 ir 340 straipsnius. Šiuo klausimu žr. 2016 m. rugsėjo 20 d. Sprendimą *Ledra Advertising ir kt. / Komisija ir ECB* (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, 54–60 punktai).

⁵¹ Žr. 2020 m. balandžio 30 d. Sprendimą *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych / Komisija* (C-560/18 P, EU:C:2020:330, 73 ir 74 punktai).

⁵² 2000 m. liepos 6 d. Sprendimas *AICS / Parlamentas* (T-139/99, EU:T:2000:182, 33 punktas).

⁵³ Žr., pavyzdžiui, 2010 m. gegužės 11 d. Sprendimą *PC-Ware Information Technologies / Komisija* (T-121/08, EU:T:2010:183, 40 punktas) arba 2011 m. rugsėjo 20 d. Sprendimą *Evropaiki Dynamiki / EIB* (T-461/08, EU:T:2011:494, 64–66 punktai).

⁵⁴ Žr. 2018 m. rugsėjo 6 d. Sprendimą *Bank Mellat / Taryba* (C-430/16 P, EU:C:2018:668, 64 punktas) arba 2007 m. birželio 7 d. Sprendimą *Wunenburger/Komisija* (C-362/05 P, EU:C:2007:322, 50–52 punktai) ir 2018 m. kovo 22 d. Sprendimą *De Capitani / Parlamentas* (T-540/15, EU:T:2018:167, 32 punktas).

⁵⁵ 1998 m. balandžio 30 d. Sprendimas *Vlaams Gewest / Komisija* (T-214/95, EU:T:1998:77, 30 punktas) ir 1999 m. gruodžio 15 d. Sprendimas *Freistaat Sachsen ir kt. / Komisija* (T-132/96 ir T-143/96, EU:T:1999:326, 92 punktas). Taip pat žr. 2000 m. vasario 10 d. Sprendimą *Nederlandse Antillen / Komisija* (T-32/98 ir T-41/98, EU:T:2000:36, 58 punktas).

vertinama siaurai. Nors šiuo klausimu jurisprudencijoje nustatyti griežti reikalavimai, vis dėlto ji neturėtų tapti neįprasta ar netgi neteisinga. Vertinant intuityviai, dar prieš užtvindant šį klausimą jurisprudencijos lavina, kurioje būtų išsamiai nurodyta, kodėl niekas negali nieko tiesiogiai ginčyti Sąjungos teismuose, *Comune di Milano* teisės pareikšti ieškinį klausimas iš tiesų yra gana paprastas: tokiais labai ypatingomis ir retomis aplinkybėmis tas faktas, kad šis miestas nebuvo pasirinktas, akivaizdžiai yra su juo susijęs.

123. Šiuo klausimu visada maniau, kad labai naudinga svarstomus teisinius sprendimus kartais patikrinti su paprastais žmonėmis, t. y. ne Sąjungos teisininkais, geriausia net ne teisininkais. Tai galima būtų pavadinti „patikra realiomis sąlygomis“. Ar galiu paaiškinti tam tikras teises idėjas ir pasiūlymus protingiems žmonėms? Jei ne, tikėtina, kad tokios idėjos neįtikina. Arba jos yra tiesiog klaidingos. Tokiais aplinkybėmis man gana sunku paaiškinti (ir pagrįsti) teiginį, kad asmuo, dalyvavęs (uždaroje) atrankos procedūroje, bet neatrinktas, nėra susijęs su šios atrankos procedūros rezultatu ir nėra niekaip suinteresuotas jo ginčyti. Čia netgi dar prieš priduriant, kad jei toks konkurentas neturi teisės pareikšti ieškinio Teisingumo Teisme, iš tikrųjų jis negalės to padaryti niekur kitur.

B. Dėl bylos esmės

124. Kalbant apie bylos esmę, reikia pažymėti, kad šios bylos yra labai sudėtingos, tačiau kartu ir gana paprastos.

125. Iš pirmo žvilgsnio šalių šiose bylose pateikti argumentai yra tiesiog nesuprantami ir vertintini tik kaip pažengusiųjų teisinė akrobatika. Valstybė narė ir vietos subjektas siekia apsaugoti Europos Parlamento prerogatyvas konkrečiu atveju, regis, prieš paties Parlamento valią, o lygiagrečioje byloje tas pats Parlamentas primygtinai reikalauja palaikyti tas pačias prerogatyvas. Valstybė narė tvirtina, kad valstybės narės neturi kompetencijos priimti sprendimo dėl agentūrų būstinių, tačiau anksčiau ir, regis, vėliau ji buvo pasirengusi dalyvauti tose pat atrankos procedūrose. Taryba nurodo, kad pagal SESV 341 straipsnį priimtas valstybių narių atstovų sprendimas dėl Sąjungos agentūros būstinės yra privalomas visiems ir nė vieno subjekto teisėkūros įgaliojimai vėliau nėra ribojami, visų pirma kiek tai susiję su tuo, kur būtent šį klausimą reikėtų išspręsti.

126. Yra kelios priežastys, dėl kurių skirtingos argumentavimo pozicijos intriguoja. Šis ginčas kilo penkiose skirtingose bylose, kuriose skirtingi subjektai puoselėja tam tikrų niuansų turinčius interesus. Be to, didelį sudėtingumą lemia su faktinėmis aplinkybėmis ir ankstesne institucijų praktika susijęs valstybių narių atstovų sprendimo ir paskesnio jo „įgyvendinimo“ Sąjungos teisės sistemoje ryšys. Tokiais aplinkybėmis visose bylose tikrai neįmanoma išlaikyti nuoseklios bendros pozicijos ir skirtingą buvusią praktiką susieti su esama konstitucine struktūra, kartu užtikrinant, kad visa tai nepriekaištingai derėtų.

127. Vis dėlto, jei Teisingumo Teismas pritartų mano lygiagrečiai pateiktoje išvadoje byloje *EMA 1 / ELA* siūlomam sprendimui dėl esminio (pirminio) klausimo, susijusio su valstybių narių atstovų sprendimo, kuriame išdėstomi jų pageidavimai dėl to, kur turėtų būti naujoji Sąjungos agentūros būstinė, teisiniu pobūdžiu, tada nebūtų taip sunku išspręsti šiose sujungtose bylose kilusius su Sąjungos teisės aktu susijusius (paskesnius) klausimus. Remdamasis šia prielaida kitoje šios išvados dalyje teigsiu, kad, mano nuomone, nei pagrindu, kuriame kaltinama Parlamento prerogatyvų pažeidimu (1), nei pagrindu, kuriame teigiama, kad buvo iš esmės pažeista Sąjungos vidaus (įprasta teisėkūros) procedūra, susiejus ją su valstybių narių atstovų sprendimu (2), negalima pritarti.

1. Pirmieji pagrindai byloje C-106/19 ir byloje C-232/19: nurodomas Parlamento prerogatyvų pažeidimas

128. Pirmajame ieškinio pagrinde byloje C-106/19 Italijos vyriausybė nurodo ESS 10 ir 13 straipsnių, 14 straipsnio 1 dalies ir SESV 114 straipsnio, 168 straipsnio 4 dalies c punkto, 289 ir 294 straipsnių pažeidimą. Šie argumentai pakartoti *Comune di Milano* pirmajame ieškinio pagrinde byloje C-232/19. Šiais argumentais, kuriuos nagrinėsiu kartu, iš esmės teigiama, kad naujosios EMA būstinės atrankos procese buvo susilpnintas Parlamento, kaip vieno iš teisės aktų leidėjų, vaidmuo.

129. Manau, pirmiausia reikia pažymėti, kad, skirtingai nei sujungtose bylose C-59/18 ir C-182/18, šiose bylose nekyla klausimas, ar ginčijamas reglamentas yra aktas, kurio teisėtumas gali būti tikrinamas pagal SESV 263 straipsnį. Ginčijamas reglamentas buvo priimtas taikant įprastą teisėkūros procedūrą pagal SESV 294 straipsnį, todėl tai yra teisėkūros procedūra priimtas aktas⁵⁶.

130. Antra, Italijos vyriausybės ir *Comune di Milano* argumentai, kuriais teigiama, kad Parlamentas buvo pašalintas iš naujos EMA būstinės atrankos procedūros, regis, pagrįsti prielaida, kad tarp valstybių narių atstovų sprendimo ir ginčijamo reglamento yra teisiškai privalomas ryšys. Ši prielaida daroma pateikiant valstybių narių atstovų sprendimą kaip ginčijamam reglamentui privalomą šaltinį, kiek tai susiję su naujos EMA būstinės atranka.

131. Kaip ir Parlamentas bei Komisija šioje byloje, laikausi nuomonės, kad ši prielaida klaidinga. Kaip jau išsamiai paaškiniau savo išvadoje byloje *EMA 1 / ELA*⁵⁷, politinis valstybių narių atstovų sprendimas buvo priimtas remiantis konkrečiomis procedūrinėmis taisyklėmis, dėl kurių šios valstybės narės susitarė už Sąjungos teisės sistemos ribų. Pagal šias taisykles Komisijai išties buvo priskirtas konkretus vaidmuo, o Parlamentui pagal jas nebuvo priskirta jokio vaidmens.

132. Taigi vien Parlamento nedalyvavimas procedūroje, per kurią buvo priimtas valstybių narių politinis ir pagal Sąjungos teisę neprivalomas sprendimas dėl naujos EMA būstinės, negali būti laikomas Parlamento, kaip vieno iš lygiateisių teisėkūros institucijų, prerogatyvų pažeidimu ar apėjimu.

133. Trečia, kaip Komisija teisingai primena įstojimo į bylą paaškinime byloje C-232/19, Teisingumo Teismas Sprendime *Lenkija / Parlamentas ir Taryba* konstatavo, kad tik Parlamentas ir Taryba, įgyvendindami „ESS 14 straipsnio 1 dalyje ir 16 straipsnio 1 dalyje suteikt[us]“ savo teisėkūros įgaliojimus, „turi nustatyti <...> priimamo akto turinį“⁵⁸.

134. Priešingai, nei Taryba nurodo atsakyme į Komisijos įstojimo į bylą paaškinimą, nemanau, kad minėtos jurisprudencijos reikšmė apsiriboja Europos Vadovų Tarybos politinėmis gairėmis. Europos Vadovų Tarybos vaidmuo apibūdintas ESS 15 straipsnyje. Vis dėlto logiška, kad taip negali būti kalbant apie valstybių narių tarpusavyje nustatytą procedūrą, kuri išlieka už Sąjungos institucijų struktūros ribų ir kuri negali sukelti jokių teisinių pasekmių Sąjungos teisės sistemoje.

⁵⁶ Šiuo klausimu žr. 2011 m. rugsėjo 6 d. Nutartį *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Parlamentas ir Taryba* (T-18/10, EU:T:2011:419, 60 punktas).

⁵⁷ Mano išvados byloje *EMA 1 / ELA* 83–143 ir 164–176 punktai.

⁵⁸ 2018 m. birželio 21 d. Sprendimas *Lenkija / Parlamentas ir Taryba* (C-5/16, EU:C:2018:483, 84 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

Situacijai, nagrinėjami byloje *Lenkija / Parlamentas ir Taryba*, ir šioje byloje nagrinėjami situacijai bendra tai, kad politinis sprendimas, priimtas už teisėkūros procedūros *ribų*, negali pakeisti šios procedūros, kalbant apie konkretų jos rezultatą.

135. Taigi reikia patikrinti ginčijamo reglamento teisėtumą, į minėtas aplinkybes atsižvelgiant kaip į atskaitos tašką. Ši patikra neišvengiamai apribota politinės diskrecijos, kurią įgyvendina Sąjungos institucija, kaip antai Parlamentas, pobūdžiu⁵⁹.

136. Dėl įprastos teisėkūros procedūros, per kurią buvo priimtas ginčijamas reglamentas, primenu, kad Parlamentas turi procedūrinės teisės, kylančias iš jo, kaip vieno iš teisės aktų leidėjų, statuso, todėl jo padėtis yra tokia pat kaip Tarybos, kaip numatyta SESV 294 straipsnyje. Šios procedūrinės teisės, kuriomis galima pasinaudoti per atitinkamus svarstymus arba Taikinimo komitete, Parlamentui iš tiesų suteikia galimybę ne tik daryti įtaką teisėkūros procesui, bet ir kartu su kitu teisės aktų leidėju formuoti šio proceso rezultatą. Prireikus Parlamentas gali netgi atmesti siūlomą teisės aktą.

137. Taigi, jeigu Parlamentas nepritarė sprendimui perkelti EMA būstinę į Amsterdamą, jam buvo suteikta galimybė užkirsti kelią valstybių narių prieš tai priimto ir Komisijos pasiūlyto politinio sprendimo įtvirtinimui privalomame teisėkūros procedūra priimtame Sąjungos teisės akte. Vis dėlto akivaizdu, kad per šiose bylose nagrinėjama įprastą teisėkūros procedūrą taip nebuvo, kaip pažymėjo pats Parlamentas.

138. Pirma, 2018 m. kovo 12–15 d. Parlamentas svarstė Komisijos pateiktą pasiūlymą dėl teisės akto⁶⁰. Jis priėmė kelis pakeitimus ir neišreiškė nepritarimo sprendimui, kad EMA būstinė turėtų būti Amsterdame⁶¹. Iki tol, kaip Taryba nurodo byloje C-106/19, atitinkamame komitete buvo pateikti pakeitimai, siūlant naująją EMA būstinę įkurdinti Milane⁶². Viename iš tokių pakeitimų pagrindimų buvo nurodyta: „remiantis kai kuriais oficialiais šaltiniais ir žiniasklaida iki 2019 m. kovo mėn. Amsterdame nebus paruošta net ir laikina tinkama būstinė Europos vaistų agentūrai. [Tai leidžia daryti išvadą], kad Tarybos priimto sprendimo [*sic*] šiuo metu neįmanoma įvykdyti. Būstinė Milane yra paruošta, tinkama ir ja galima nedelsiant naudotis, todėl dėl to pavyktų išvengti nepatogumų, papildomų išlaidų ir trukdžių piliečių sveikatai ir veik[l]os tęstinumui užtikrinti“⁶³. Vis dėlto Parlamentas tokiems siūlymams nepritarė⁶⁴.

139. Antra, Parlamento pakeitimai buvo pateikti Tarybai⁶⁵. Tada vyko neformalios derybos tarp Tarybos ir Parlamento, per kurias buvo pritarta keliems Parlamento iškeltiems aspektams, kaip matyti iš galutinio ginčijamo reglamento teksto, dėl kurio abu teisės aktų leidėjai sutarė 2018 m. spalio 16 d.⁶⁶

⁵⁹ Šiuo klausimu žr. 2019 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Puppinck ir kt. / Komisija* (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 95 ir 96 punktai).

⁶⁰ Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamento (EB) Nr. 726/2004 nuostatos dėl Europos vaistų agentūros būstinės vietos (COM/2017/0735 *final* – 2017/0328 (COD)).

⁶¹ 2018 m. kovo 15 d. Europos Parlamento priimti pakeitimai dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamento (EB) Nr. 726/2004 nuostatos dėl Europos vaistų agentūros būstinės vietos (COM(2017)0735 – C8-0421/2017 – 2017/0328(COD)) 11 (OL C 162, 2019, p. 147).

⁶² Žr. „Pakeitimai 39, 46, 47 ir 48“. 2018 m. sausio 31 d. Aplinkos, visuomenės sveikatos ir maisto saugos komiteto pasiūlymas dėl reglamento, „Pakeitimai 1-51, pranešimo projektas, Giovanni La Via, Europos vaistų agentūros būstinės vieta (COM(2017)0735 – C8-0421/2017–2017/0328(COD)) – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-AM-616891_EN.pdf

⁶³ Ten pat, 46 pakeitimo pagrindimas.

⁶⁴ 2018 m. kovo 15 d. Europos Parlamento priimti pakeitimai dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamento (EB) Nr. 726/2004 nuostatos dėl Europos vaistų agentūros būstinės vietos (COM(2017)0735 – C8-0421/2017 – 2017/0328(COD)) 11 (OL C 162, 2019, p. 147).

⁶⁵ 2018 m. kovo 21 d. tarpinstitucinė byla 2017/0328 (COD), Nr. 7098/18.

⁶⁶ 2018 m. spalio 16 d. tarpinstitucinė byla 2017/0328 (COD), Nr. 13176/18.

140. Trečia, Parlamentas dėl teisės akto projekto balsavo 2018 m. spalio 25 d., atsižvelgdamas į neformalius Tarybos, Parlamento ir Komisijos pasikeitimus informacija, siekiant pasiekti sutarimą šiuo klausimu per pirmąjį svarstymą, taip išvengiant antrojo svarstymo ar taikinimo⁶⁷.

141. Galiausiai ginčijamas reglamentas buvo priimtas 2018 m. lapkričio 14 d. ir 2018 m. lapkričio 16 d. paskelbtas Oficialiajame leidinyje⁶⁸.

142. Atsižvelgiant į pirma apibūdinto teisėkūros proceso, per kurį buvo priimtas ginčijamas reglamentas, detales man sunku suprasti, kaip Parlamento vaidmuo buvo susiaurintas iki visiškai formalaus vaidmens.

143. Jei Parlamentas norėjo išreikšti nepritariamą dėl Amsterdamo pasirinkimo kaip naujos EMA būstinės vietos, jis turėjo įvairių formalių ir neformalių galimybių tai padaryti. Vis dėlto teisėkūros procedūra atskleidžia, kad Taryba iš tikrųjų pritarė daugeliui Parlamento pakeitimų ir jie buvo įtraukti į galutinį ginčijamo reglamento tekstą. Tačiau Parlamentas per įprastą teisėkūros procedūrą niekada neginčijo pačios būstinės.

144. Mano nuomone, 2018 m. spalio 25 d. rezolucijos priede Parlamento išreikštus „apgailėstavimus“⁶⁹ galima tinkamai įvertinti tik atsižvelgiant į šį bendrą kontekstą. Išties ta proga Parlamentas pažymėjo, kad „nebuvo tinkamai atsižvelgta į jo, kaip vieno iš teisės aktų leidėjų, vaidmenį, nes jis nebuvo įtrauktas į procedūrą, kurios tikslas – išrinkti naują [EMA] būstinės vietą“⁷⁰.

145. Vis dėlto, pirma, šis teiginys turi būti suprantamas kaip susijęs su atrankos procesu, vykusiame per valstybių narių atstovų susitikimą ir surengtu dar prieš įprastą teisėkūros procedūrą, su kuria Parlamentas nebuvo siejamas, nes valstybės narės nenorėjo jo sieti su šiuo procesu. Tai, kad valstybės narės nenorėjo sieti Parlamento su šiuo procesu, savaime negali būti laikoma Parlamento prerogatyvų pažeidimu, nes už Sąjungos teisės sistemos ribų Parlamentas neturi jokių Sutartyse numatytų prerogatyvų dėl bendro sprendimo.

146. Antra, kalbant apie valstybių narių už Sutarčių sistemos ribų jau priimto sprendimo poveikį, tikrai visiškai galima suprasti minėtoje rezolucijoje išreikštą Parlamento norą dalyvauti neformaliame procese, vykusiame prieš įprastą teisėkūros procedūrą, ypač jei tada jau turėjo būti priimtas sprendimas dėl agentūros būstinės.

147. Vis dėlto Teisingumo Teismas neturi imtis veiksmų dėl *politinių* apgailėstavimų, susijusių su praeitimi, ar pageidavimų dėl ateities. Svarbiausia tai, kad Parlamentas *turėjo galimybę* pareikšti savo poziciją šiuo klausimu per įprastą teisėkūros procedūrą. Bet dėl nežinomų priežasčių jis nusprendė *neginčyti* valstybių narių atstovų anksčiau padaryto būstinės pasirinkimo ir neginti savo pozicijos⁷¹. Iš tiesų tokie pasirinkimai tiesiog susiję su politinėmis galimybėmis, politiniais signalais ir strategija, ir nė vienas iš šių aspektų negali būti teisminės kontrolės dalykas.

⁶⁷ 2018 m. spalio 30 d. tarpinstitucinė byla 2017/0328 (COD), Nr. 13316/18.

⁶⁸ 2018 m. lapkričio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2018/1718, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamento (EB) Nr. 726/2004 nuostatos dėl Europos vaistų agentūros būstinės vietos (OL L 291, 2018, p. 3).

⁶⁹ 2018 m. spalio 25 d. Europos Parlamento teisėkūros rezolucija 2018/1718 dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamento (EB) Nr. 726/2004 nuostatos dėl Europos vaistų agentūros būstinės vietos (COM(2017) 0735 – C8-0421/2017 – 2017/0328(COD)).

⁷⁰ Ten pat, 5 punktas.

⁷¹ Priešingai nei lygiagrečiai nagrinėjamoje byloje *Parlamentas / Taryba (ELA būstinė)* (C-743/19), kurioje Parlamentas nusprendė elgtis kitaip.

148. Regis, tą patį patvirtina Parlamento pozicija, kurios jis laikosi byloje C-232/19. Parlamentas teigia, kad ginčijamo reglamento turinys buvo priimtas nepriklausomai nuo valstybių narių atstovų sprendimo per procedūrą, kurioje Parlamentas atliko savarankišką kaip vieno iš teisės aktų leidėjų vaidmenį, įgyvendindamas savo diskreciją, ir jo niekada nevaržė valstybių narių politinis pasirinkimas.

149. Be to, reikia pažymėti, kad nei Italijos vyriausybė, nei *Comune di Milano* nekaltina Parlamento tuo, kad jis nepasinaudojo savo, kaip vieno iš teisės aktų leidėjų, diskrecija, todėl buvo pažeisti atitinkami standartai. Galima dar kartą priminti, kad plačiai Sąjungos institucijų diskrecijai, kurią jos turi įgyvendindamos teisėkūros įgaliojimus, iš esmės taikoma ribota teisminė kontrolė, siekiant nustatyti, be kita ko, ar buvo nurodyti pakankami motyvai ir ar nebuvo padaryta akivaizdžių vertinimo klaidų⁷².

150. Šiuo klausimu ginčijamo reglamento preambulėje nurodomos aplinkybės, susiklosčiusios dėl Jungtinės Karalystės sprendimo išstoti iš Sąjungos, ir 2017 m. lapkričio 20 d. valstybių narių atstovų sprendimas (1 konstatuojamoji dalis), taip pat poreikis užtikrinti „tinkamą Agentūros veikimą jos naujoje vietoje“ arba „nepertraukiamą [Agentūros] veikimą perkėlimo metu ir po jo“ (3 ir 4 konstatuojamosios dalys). Jame taip pat pripažįstama, kad yra „neeilinė situacija“ (4 konstatuojamoji dalis), ir pažymima „skubos tvarka“ (6 konstatuojamoji dalis).

151. Nors šie teiginiai gana glausti, jie neabejotinai pateikia įtikinamas ir, atsižvelgiant į kontrolės standartą, pakankamas priežastis, dėl kurių Sąjungos teisės aktų leidėjas pasirinko Amsterdamo miestą kaip naujos EMA būstinės vietą.

152. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui atmesti ieškinio byloje C-106/19 pirmąjį pagrindą ir ieškinio byloje C-232/19 pirmąjį pagrindą.

2. Dėl antrojo pagrindo byloje C-106/19, susijusio su ginčijamo reglamento neteisėtumu dėl valstybių narių atstovų sprendimo neteisėtumo ir dėl antrojo, trečiojo ir ketvirtojo pagrindų byloje C-232/19

153. Italijos vyriausybės ieškinio byloje C-106/19 antrajame pagrindė ir jos ieškinio byloje C-232/19 antrajame, trečiajame ir ketvirtajame pagrinduose teigiama, kad ginčijamo reglamento neteisėtumą lemia valstybių narių atstovų sprendimo pirminis neteisėtumas. Tokiais argumentais iš tikrųjų keliamas „nuodingo medžio vaisiaus“ argumentas: kadangi pirminis valstybių narių atstovų sprendimas buvo priimtas neteisėtai, natūralu, kad EMA būstinės pasirinkimas, kuris vėliau buvo įtvirtintas ginčijamame reglamente, taip pat yra neteisėtas.

154. Į šiuos argumentus reikia pateikti du atsakymus.

155. Pirma, atsižvelgiant į tai, kad Parlamentas neatliko jokio vaidmens neformalioju naujos EMA būstinės atrankos etapu, šiuo neformalioju etapu negalėjo būti pažeistos Parlamento prerogatyvos. Dėl pirmesnėje šios išvados dalyje nurodytų priežasčių šios prerogatyvos taip pat nebuvo pažeistos per įprastą teisėkūros procedūrą, vykusią prieš priimant ginčijamą reglamentą.

156. Antra, valstybių narių atstovų sprendimas dėl agentūros būstinės, kuriam netaikomas SESV 341 straipsnis, todėl jis negali būti grindžiamas šia nuostata, nėra aktas, kurį galima ginčyti pagal SESV 263 straipsnį. Toks aktas, kurio autorės yra valstybės narės, nesukelia privalomų

⁷² Žr. šios išvados 60 išnašą.

teisinių pasekmių Sąjungos teisės sistemoje. Žinoma, pačios institucijos, dalyvaujančios per įprastą teisėkūros procedūrą, susijusią su agentūros paskyrimu, gali nepaisyti tokios neprivalomos politinės valios, susijusios su naujos agentūros būstinės vieta. Vis dėlto tai reiškia, kad galimi šio (neprivalomo) akto trūkumai negali turėti įtakos nuo jo nepriklausomos įprastos teisėkūros procedūros teisėtumui.

157. Apibendrinant galima daryti tokią išvadą: kadangi pats aktas nėra privalomas, „asociatyvaus neteisėtumo“ logika, kuria šiuo klausimu vadovaujasi Italijos vyriausybė ir *Comune di Milano*, tiesiog neveikia. Be to, antrasis ieškinio pagrindas byloje C-106/19 ir antrasis, trečiasis bei ketvirtasis ieškinio pagrindai byloje C-232/19 iš tikrųjų nukreipti prieš valstybių narių sprendimą, nepriklausantį Teisingumo Teismo jurisdikcijai.

158. Taigi atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui atmesti antrąjį pagrindą byloje C-106/19 ir antrąjį, trečiąjį bei ketvirtąjį pagrindus byloje C-232/19.

159. Galiausiai norėčiau pridurti, kad galima suprasti konkursą pralaimėjusio dalyvio nepasitenkinimą, kai konkursas, kuris iš pradžių buvo grindžiamas konkuravimu pranašumais ir turėjo apibrėžtą sąrašą kriterijų, kuriais remiantis bus vertinami konkurso dalyviai, pasibaigia sprendimu, kurį dėl burtų traukimo galiausiai nulėmė visiškas atsitiktinumas.

160. Taigi struktūriniu požiūriu ir, atsižvelgiant į šios išvados pradžioje nurodytus niuansus, iš tikrųjų galėtų egzistuoti aplinkybės, kai traukiant burtus gautas rezultatas, kurio negalima peržiūrėti, tikrai būtų gana logiškas, taip pat ir priimant teisinius sprendimus. Taip visų pirma yra siekiant priimti (ekonomiškai efektyvų) sprendimą, tuo etapu renkantis iš, tikėtina, tokių kandidatų, kurių kiekvienas turi vienodas galimybes laimėti. Burtų traukimo, kaip *vienintelio atrankos kriterijaus* (kai pranašumai neturi reikšmės ir laimėjimas yra tiesiog sėkmės dalykas), logika natūraliai skiriasi nuo burtų traukimo pranašumais pagrįsto atrankos proceso pabaigoje, kai, vertinant hipotetiškai, yra tik *keli vienodai įvertinti kandidatai*, kurių *pranašumai* yra daugiau ar mažiau *vienodi* (ir nėra ypatingo noro kelias dienas praleisti užrakintiems Siksto koplyčioje, vieną po kito rengiant balsavimus, kol pasirodys baltas dūmas).

161. Bet kuriuo atveju, kai buvo nustatytos ginčijamos atrankos taisyklės, Italijos Respublika ir visos kitos šioms taisyklėms pritarusios valstybės narės buvo beveik visiškoje nežinioje dėl atrankos proceso rezultato. Išties beveik nekyla abejonių, kad šios valstybės narės pritarė taisyklėms abstrakčiai, nežinodamos, ar vėliau šios taisyklės faktiškai bus pradėtos taikyti jų naudai, ar nenaudai. Jei šiuo klausimu tikėtume politikos filosofija, taip sutartos taisyklės paprastai yra sąžiningesnės už bet kurias kitas taisykles⁷³.

162. Tai nereiškia, kad konkreči atrankos procedūra neturėjo jokių trūkumų. Tai labiau reiškia, kad jei šiuo metu Italijos Respublika ir (arba) bet kuri kita valstybė narė ir, atsižvelgiant į Sąjungos kompetenciją spręsti dėl agentūrų būstinių, Sąjungos institucijos jau nebemano, kad, atsižvelgiant į deklaruojamus tikslus ir interesus, tokios taisyklės yra tinkamos, jos neabejotinai gali (kartu) patobulinti šias taisykles ateičiai.

C. Dėl bylinėjimosi išlaidų

163. Pagal Procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas.

⁷³ Rawls, J. A., „Theory of Justice: Revised Edition“, Harvard University Press, 1999, p. 118 ir paskesni.

164. Vertinant formaliai, *Comune di Milano* ir Italijos Respublika pralaimėjo šias bylas, nes buvo nustatyta, kad ieškinio pagrindai dėl ginčijamo reglamento yra nepagrįsti ir kad Teisingumo Teismas neturi jurisdikcijos nagrinėti šių pagrindų byloje C-232/19, nukreiptų prieš valstybių narių atstovų sprendimą.

165. Vis dėlto atsižvelgiant į tai, kad: i) tai yra sudėtingas, iš esmės institucinis ginčas tiek dėl ankstesnių atvejų, tiek dėl taisyklių išaiškinimo ateičiai; ii) šių sujungtų bylų baigtis iš tikrųjų tapo susieta su kitų sujungtų bylų baigtimi ir jose tai, ką šioje byloje prašė pripažinti *Comune di Milano*, iš tikrųjų buvo netiesiogiai pripažinta; ir iii) Teisingumo Teismas sujungė šias bylas ir kartu su bylomis C-59/18, C-182/18 ir C-743/19 surengė bendrą teismo posėdį, po kurio gali būti gana sudėtinga kiekvienu konkrečiu atveju atgaline data tiksliai nustatyti bylinėjimosi išlaidas, manau, kad būtų sąžiningiau ir teisingiau išimties tvarka taikyti Procedūros reglamento 138 straipsnio 3 dalį ir nuspręsti, kad (kiekviena) šalis padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

D. Išvada

166. Byloje C-106/19 Teisingumo Teismui siūlau:

- atmesti ieškinį,
- nurodyti Italijos Respublikai, Europos Sąjungos Tarybai ir Europos Parlamentui padengti savo bylinėjimosi išlaidas,
- nurodyti Nyderlandų Karalystei ir Europos Komisijai padengti savo bylinėjimosi išlaidas.

167. Byloje C-232/19 Teisingumo Teismui siūlau:

- atmesti ieškinį,
- pripažinti, kad jis neturi jurisdikcijos nagrinėti ieškinio, kiek juo Teisingumo Teismo prašoma pripažinti, kad 2017 m. lapkričio 20 d. valstybių narių atstovų Europos Sąjungos Tarybos susitikime priimtas sprendimas, kuriuo nauja Europos vaistų agentūros būstinė nustatoma Amsterdame, nesukelia teisinių pasekmių,
- nurodyti *Comune di Milano*, Tarybai ir Europos Parlamentui padengti savo bylinėjimosi išlaidas,
- nurodyti Nyderlandų Karalystei ir Europos Komisijai padengti savo bylinėjimosi išlaidas.