



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHALA BOBEKA

przedstawiona w dniu 6 października 2021 r.¹

Sprawy połączone C-106/19 i C-232/19

Republika Włoska (C-106/19),

Comune di Milano (C-232/19)

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej,

Parlamentowi Europejskiemu

Skarga o stwierdzenie nieważności – Dopuszczalność – Legitymacja procesowa – Bezpośrednie i indywidualne oddziaływanie – Rozporządzenie (UE) 2018/1718 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 726/2004 w odniesieniu do siedziby Europejskiej Agencji Leków – Prerogatywy Parlamentu Europejskiego – Decyzja o określeniu siedziby agencji podjęta przez przedstawicieli państw członkowskich przy okazji posiedzenia Rady – Brak wiążących skutków prawnych w porządku prawnym Unii – Uprawnienia dyskrecyjne wykonywane przez Parlament Europejski w zwykłej procedurze ustawodawczej – Ograniczenia

I. Wprowadzenie

1. Prawo nie zdaje się liczyć na łut szczęścia. Nie oznacza to, że prawnikom – podobnie zresztą jak przedstawicielom każdego innego zawodu – nie przydałoby się, aby od czasu do czasu fortuna spojrzała na nich łaskawym okiem. Chodzi mi raczej o to, że nowoczesne systemy prawne zasadzają się na (obietnicy) racjonalności i rozsądku. Nawet wówczas, gdy dzięki losowaniu możemy w istocie otrzymać wyniki, które są zarówno sprawiedliwe, jak i zgodne z zasadą uzyskiwania najlepszych efektów z poniesionych nakładów, trudno nam przejść do porządku dziennego nad nieodłącznie wiążącą się z tym procesem nieracjonalnością. Wynika to z faktu, że samo dojście do jakiegoś rezultatu nie jest wystarczające. Obecnie oczekuje się bowiem raczej, że skutkiem prawnego procesu podejmowania decyzji będzie decyzja, którą można przypisać jakiemuś podmiotowi, a zatem decyzja, za którą ktoś ponosi odpowiedzialność i która może być przedmiotem kontroli².

2. Wprawdzie Comune di Milano (gmina Mediolan, Włochy) i Republika Włoska nie zajmują się w niniejszej sprawie bezpośrednio filozoficznymi implikacjami podejmowania decyzji z wykorzystaniem losowania³, jednak z pewnością kwestionują one wynik takiego procesu

¹ Język oryginału: angielski.

² N. Duxbury, *Random Justice: On Lotteries and Legal Decision-Making*, Oxford, Clarendon Press 1999, w szczególności s. 5, 14.

³ Czynią to jednak w sposób pośredni, ponieważ w szczególności Comune di Milano twierdzi, że dokonany w ten sposób wybór nowej siedziby EMA stanowił nadużycie władzy oraz naruszenie zasad przejrzystości, dobrej administracji i słuszności.

w niniejszej sprawie, mianowicie wybór w drodze losowania, przy okazji posiedzenia Rady Unii Europejskiej, miasta Amsterdam (Niderlandy) jako nowej siedziby Europejskiej Agencji Leków (zwanej dalej „EMA”). Ten wybór doprowadził do wszczęcia dwóch postępowań przed Trybunałem.

3. Najpierw w postępowaniu w sprawach połączonych C-59/18 i C-182/18 odpowiednio Republika Włoch i Comune di Milano zaskarżyły decyzję przedstawicieli państw członkowskich o ulokowaniu nowej siedziby EMA w Amsterdamie. Kwestie poruszone w tych sprawach, w szczególności zaś kwestię tego, czy decyzja przedstawicieli państw członkowskich może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w trybie art. 263 TFUE, analizuję w równoległej opinii w sprawach połączonych C-59/18 i C-182/18 oraz w sprawie C-743/19 [w której Parlament Europejski zaskarżył decyzję przedstawicieli państw członkowskich o ulokowaniu siedziby Europejskiego Urzędu ds. Pracy (ELA) w Bratysławie (Słowacja)]⁴.

4. Następnie w rozporządzeniu (UE) 2018/1718 (zwanym dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”) zapisano, że nową siedzibą EMA jest Amsterdam⁵. W rozpatrywanych skargach wniesionych przeciwko Radzie i Parlamentowi Republika Włoch i Comune di Milano kwestionują przede wszystkim zgodność z prawem tego rozporządzenia.

II. Ramy prawne

5. Rozporządzenie 2018/1718, które zostało przyjęte w dniu 14 listopada 2018 r. i którego podstawą prawną są art. 114 i art. 168 ust. 4 lit. c) TFUE, zawiera następujące przepisy:

„Artykuł 1

W rozporządzeniu (WE) nr 726/2004 dodaje się artykuł w brzmieniu:

»Artykuł 71a

Siedziba Agencji mieści się w Amsterdamie (Niderlandy).

Właściwe władze Niderlandów podejmują wszelkie środki niezbędne do zapewnienia, aby Agencja mogła przenieść się do tymczasowej lokalizacji nie później niż 1 stycznia 2019 r. i do stałej lokalizacji najpóźniej do dnia 16 listopada 2019 r.

Właściwe władze Niderlandów składają Parlamentowi Europejskiemu i Radzie pisemne sprawozdanie z postępów w dostosowywaniu tymczasowych pomieszczeń oraz budowy stałego budynku do dnia 17 lutego 2019 r., a następnie co trzy miesiące do czasu przeniesienia się przez Agencję do stałej lokalizacji.«.

Artykuł 2

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie z dniem jego opublikowania w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

⁴ Opinia w sprawach Włochy i Comune di Milano/Rada (Siedziba Europejskiej Agencji Leków) i Parlament/Rada (Siedziba Europejskiego Urzędu ds. Pracy) (sprawy połączone C-59/18 i C-182/18 i sprawa C-743/19) (zwana dalej „opinią w sprawach EMA 1/ELA”), ogłoszona w tym samym dniu co niniejsza opinia.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 726/2004 w odniesieniu do siedziby Europejskiej Agencji Leków (Dz.U. 2018, L 291, s. 3).

Niniejsze rozporządzenie stosuje się od dnia 30 marca 2019 r.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich”.

6. W toku procedury ustawodawczej prowadzącej do przyjęcia rozporządzenia 2018/1718 Parlament Europejski przyjął rezolucję ustawodawczą z dnia 25 października 2018 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 726/2004 w odniesieniu do siedziby Europejskiej Agencji Leków⁶. W owej rezolucji Parlament w szczególności:

„2. krytycznie odnosi się do wspólnego oświadczenia Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej w sprawie zdecentralizowanych agencji z dnia 19 lipca 2012 r. oraz załączonego do niego wspólnego podejścia i wzywa do większego zaangażowania Parlamentu Europejskiego w proces podejmowania decyzji w sprawie lokalizacji i przeniesień agencji i organów na podstawie jego uprawnień jako współprawodawcy w ramach zwykłej procedury ustawodawczej”; oraz

„5. ubolewa nad tym, że Parlament Europejski, a zatem przedstawiciele obywateli Unii, nie został w pełni zaangażowany w procedurę wyboru nowej siedziby [EMA], którą mimo jej wagi ostatecznie przeprowadzono w drodze losowania; decyzje w sprawie lokalizacji organów i agencji powinny – i z prawnego punktu widzenia muszą – być podejmowane w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, z pełnym poszanowaniem prerogatyw Parlamentu Europejskiego, zgodnie z którymi Parlament i Rada są równorzędnymi współprawodawcami”.

7. Załączniki do tej rezolucji zawierają następujące oświadczenie Parlamentu:

„Parlament Europejski wyraża ubolewanie, że nie uwzględniono należycie jego roli współprawodawcy, ponieważ nie zaangażowano go w procedurę wyboru nowej siedziby [EMA].

Parlament Europejski pragnie przypomnieć o swoich prerogatywach współprawodawcy oraz nalega na pełne poszanowanie zwykłej procedury ustawodawczej w odniesieniu do siedzib organów i agencji.

Jako jedyna instytucja Unii wybierana bezpośrednio i przedstawiciel obywateli Unii Parlament jest głównym gwarantem poszanowania zasad demokratycznych w Unii.

Parlament Europejski potępia procedurę zastosowaną w odniesieniu do wyboru nowej siedziby, która de facto pozbawiła go przysługujących mu prerogatyw, ponieważ nie został skutecznie włączony w ten proces, a teraz oczekuje się od niego po prostu potwierdzenia tego wyboru w drodze zwykłej procedury ustawodawczej.

Parlament Europejski przypomina, że wspólne podejście załączone do podpisanego w 2012 r. wspólnego oświadczenia Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej w sprawie zdecentralizowanych agencji nie jest prawnie wiążące, jak stwierdzono w samym oświadczeniu, oraz że uzgodniono je z zastrzeżeniem uprawnień ustawodawczych instytucji.

⁶ Dokument P8_TA(2018)0427 – Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2018 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 726/2004 w odniesieniu do siedziby Europejskiej Agencji Leków [COM(2017)0735 – C8-0421/2017–2017/0328(COD)].

W związku z tym Parlament Europejski domaga się przeglądu procedury wyboru nowych siedzib agencji i zaprzestania jej stosowania w obecnej formie w przyszłości.

Ponadto Parlament Europejski pragnie przywołać Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r., w którym trzy instytucje zobowiązały się do lojalnej i przejrzystej współpracy, a zarazem przypomina o zapisanej w traktatach równości obu współprawodawców”.

III. Okoliczności faktyczne

8. Europejska Agencja ds. Oceny Produktów Leczniczych została utworzona rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2309/93 z dnia 22 lipca 1993 r. ustanawiającym wspólnotowe procedury wydawania pozwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych i nadzoru nad nimi oraz ustanawiającym Europejską Agencję ds. Oceny Produktów Leczniczych⁷.

9. W dniu 29 października 1993 r. przedstawiciele szefów państw i rządów państw członkowskich podjęli za wspólnym porozumieniem decyzję o ulokowaniu jej siedziby w Londynie (Zjednoczone Królestwo)⁸.

10. Rozporządzenie nr 2309/93 zostało następnie uchylone i zastąpione rozporządzeniem (WE) nr 726/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. ustanawiającym wspólnotowe procedury wydawania pozwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych i nadzoru nad nimi oraz ustanawiającym Europejską Agencję Leków⁹. Na mocy tego rozporządzenia Europejską Agencję ds. Oceny Produktów Leczniczych przemianowano na EMA. W tym rozporządzeniu nie znajdował się żaden przepis dotyczący lokalizacji siedziby EMA.

11. W dniu 29 marca 2017 r. Zjednoczone Królestwo notyfikowało Radzie Europejskiej zamiar wystąpienia z Unii Europejskiej zgodnie z art. 50 ust. 2 TUE.

12. W dniu 22 czerwca 2017 r., przy okazji posiedzenia Rady Europejskiej (art. 50), szefowie państw i rządów pozostałych 27 państw członkowskich zatwierdzili procedurę zmiany lokalizacji siedziby EMA i Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (zwaną dalej „zasadami wyboru”), na podstawie propozycji przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji Europejskiej¹⁰.

13. W owych zasadach przewidziano, że decyzja o przyszłych siedzibach obu agencji powinna zostać podjęta na podstawie sprawiedliwego i przejrzystego procesu decyzyjnego obejmującego zorganizowanie zaproszenia do składania ofert, w oparciu o sześć kryteriów określonych w pkt 3 zasad wyboru.

14. Ponadto postanowiono, że w przypadku remisów ofert w trzeciej (i ostatniej) rundzie głosowania decyzję podejmie prezydencja w drodze losowania spośród remisujących ofert.

⁷ Dz.U. 1993, L 214, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 12, s. 151.

⁸ Decyzja podjęta za wspólnym porozumieniem między przedstawicielami rządów państw członkowskich podczas spotkania na szczepku szefów państw i rządów w sprawie lokalizacji siedzib niektórych organów i służb Wspólnot Europejskich oraz Europolu (Dz.U. 1993, C 323, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 1, s. 229).

⁹ Dz.U. 2004, L 136, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 34, s. 229.

¹⁰ Dokument Rady XT 21045/17 – Procedura wypracowania decyzji o zmianie lokalizacji Europejskiej Agencji Leków i Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w kontekście wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii.

15. W dniu 20 listopada 2017 r. oferty Republiki Włoskiej i Królestwa Niderlandów otrzymały taką samą liczbę głosów w trzeciej rundzie głosowania. Następnie w drodze losowania wybrana została oferta Królestwa Niderlandów.

16. W związku z tym, tego samego dnia, przedstawiciele państw członkowskich podjęli, przy okazji 3579. posiedzenia Rady do Spraw Ogólnych, decyzję o wyborze miasta Amsterdam jako nowej siedziby EMA (zwaną dalej „decyzją przedstawicieli państw członkowskich”). Decyzję tę ogłoszono w protokole posiedzenia Rady¹¹ i podano do wiadomości w komunikacie prasowym¹². Wyjaśniono, że „Komisja przygotowuje teraz wnioski legislacyjne odzwierciedlające [wyniki głosowania]. Zostaną one przyjęte w zwykłej procedurze ustawodawczej z udziałem Parlamentu Europejskiego. [...]”.

17. W dniu 29 listopada 2017 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie nr 726/2004 w odniesieniu do siedziby EMA. W jego uzasadnieniu zapisano, że „państw[a] członkowski[e], przy okazji posiedzenia Rady do Spraw Ogólnych (art. 50), wybrał[ę] Amsterdam (Niderlandy) jako nową siedzibę [EMA]”¹³.

18. W rezultacie rozporządzenie nr 726/2004 zmieniono rozporządzeniem 2018/1718 w ten sposób, że wskazano w nim, iż „[s]iedziba Agencji mieści się w Amsterdamie (Niderlandy)”¹⁴.

19. W konsekwencji wniesione zostały cztery skargi o stwierdzenie nieważności.

20. Po pierwsze, w zawieszanej sprawie C-59/18 rząd włoski wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności decyzji przedstawicieli państw członkowskich w części, w której postanowiono, że nową siedzibą EMA będzie Amsterdam, i w konsekwencji o wskazanie miasta Mediolan (Włochy) jako lokalizacji jej siedziby.

21. Po drugie, w sprawie C-182/18 Comune di Milano, popierana przez rząd włoski i Regione Lombardia (region Lombardia, Włochy), zwraca się do Trybunału o stwierdzenie nieważności decyzji przedstawicieli państw członkowskich w części, w której postanowiono, że nową siedzibą EMA będzie Amsterdam.

22. W dniu 19 listopada 2019 r. prezes Trybunału postanowił połączyć sprawy C-59/18 i C-182/18 do łącznego rozpoznania w ramach ustnego etapu postępowania i do wydania wyroku.

23. Po trzecie, w sprawie C-106/19 Republika Włoska wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia.

24. Po czwarte, w sprawie C-232/19 Comune di Milano wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia i o stwierdzenie, że decyzja przedstawicieli państw członkowskich nie wywołuje wiążących skutków prawnych.

¹¹ Dokument Rady 14559/17 – Outcome of the Council meeting (3579th Council Meeting, General Affairs (Article 50)) [Wyniki posiedzenia (3579. posiedzenie Rady, Rada do Spraw Ogólnych (Artykuł 50))].

¹² Komunikat prasowy z dnia 20 listopada 2017 r., „Europejska Agencja Leków trafi do Amsterdamu” – <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/11/20/european-medicines-agency-to-be-relocated-to-city-country/>.

¹³ Zobacz pkt 1 zdanie ostatnie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 726/2004 w odniesieniu do siedziby Europejskiej Agencji Leków [COM(2017) 735 final].

¹⁴ Zobacz art. 71a rozporządzenia nr 726/2004, zmieniony art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1718 z dnia 14 listopada 2018 r. (Dz.U. 2018, L 291, s. 3).

25. W dniu 19 grudnia 2019 r. prezes Trybunału postanowił połączyć sprawy C-106/19 i C-232/19 (zwane dalej również „niniejszymi sprawami”) do łącznego rozpoznania w ramach ustnego etapu postępowania i do wydania wyroku.

IV. Postępowanie przed Trybunałem

26. W przeciwieństwie do skarg rozpatrywanych w sprawach połączonych C-59/18 i C-182/18, których przedmiotem jest zgodność z prawem decyzji przedstawicieli państw członkowskich, niniejsze sprawy dotyczą przede wszystkim zgodności z prawem zaskarżonego rozporządzenia, które zostało przyjęte w następstwie decyzji przedstawicieli państw członkowskich.

a) *Sprawa C-106/19*

27. Rząd włoski wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia i obciążenie Rady i Parlamentu kosztami postępowania. Rada i Parlament zwracają się do Trybunału o oddalenie skargi i obciążenie rządu włoskiego kosztami postępowania. Rząd niderlandzki i Komisja, występujące w charakterze interwenientów popierających żądania Rady i Parlamentu, wnoszą do Trybunału o oddalenie skargi. Ponadto rząd niderlandzki zwraca się do Trybunału o obciążenie rządu włoskiego kosztami postępowania.

28. Na poparcie twierdzenia, że zaskarżone rozporządzenie jest niezgodne z prawem, rząd włoski podnosi dwa zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia art. 10, 13 i 14 TUE oraz art. 114, art. 168 ust. 4 lit. c), art. 289 i 294 TFUE. W ramach zarzutu drugiego rząd ten podnosi, że nawet gdyby należało uznać, iż prerogatywy Parlamentu nie zostały naruszone, to niezgodność z prawem zaskarżonego rozporządzenia stanowi pochodną niezgodności z prawem decyzji przedstawicieli państw członkowskich. W tym kontekście rząd włoski formułuje zarzut nadużycia władzy polegającego na nieprzeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego i przeinaczeniu dowodów. Rząd włoski odsyła, w celu zapoznania się z rozwinięciem przytoczonych przezeń w tym względzie argumentów, do skargi złożonej w sprawie C-59/18, której przedmiotem jest zgodność z prawem decyzji przedstawicieli państw członkowskich¹⁵.

29. W ramach *zarzutu pierwszego* skargi rząd włoski podnosi, po pierwsze, naruszenie art. 10 TUE z tego względu, że zastosowana procedura wyboru nowej siedziby EMA pozbawiła obywateli Unii możliwości uczestnictwa w podejmowaniu tej decyzji. W tym względzie doprowadziło to również do naruszenia art. 14 ust. 1 TUE, zgodnie z którym Parlament pełni funkcję prawodawczą. W każdym razie zdaniem tego rządu Komisja i Rada powinny były umożliwić Parlamentowi uczestnictwo w tym procesie. Sam fakt, że tego nie uczyniły, doprowadził do naruszenia równowagi instytucjonalnej oraz zasady lojalnej i przejrzystej współpracy, o których jest mowa w art. 13 TUE. Co się tyczy art. 289 i 294 TFUE w związku z podstawą prawną zaskarżonego rozporządzenia, naruszenie tych postanowień wynika z faktu, że zwykła procedura ustawodawcza została przeprowadzona w sposób czysto formalny, zaś Parlament nie miał w jej trakcie możliwości wywarcia rzeczywistego wpływu na wybór nowej siedziby EMA.

¹⁵ Dla pełności wyводу należy wskazać, że rząd włoski, przed przystąpieniem do szczegółowego omówienia dwóch podniesionych zarzutów, wyluszczył – również w kontekście niniejszego postępowania, w ramach którego kwestionuje zgodność z prawem zaskarżonego rozporządzenia – dlaczego jego zdaniem podjęcie decyzji dotyczącej siedzib agencji należy do wyłącznej kompetencji Unii, a nie do kompetencji państw członkowskich. Te argumenty przeanalizowałem jednak szczegółowo w mojej równoległej opinii w sprawach EMA 1/ELA (przypis 4); w tych sprawach rząd włoski był uczestnikiem postępowania i miał możliwość pełnego przedstawienia stanowiska. W związku z tym na potrzeby niniejszej opinii zrekapituluję stanowisko rządu włoskiego jedynie w zakresie, w jakim dwa podniesione zarzuty dotyczą konkretnie zaskarżonego rozporządzenia.

30. W odpowiedzi na skargę Rada utrzymuje, że proces legislacyjny przebiegał w normalny sposób. Parlament debatował nad możliwościami ulokowania siedziby w innym miejscu, zwłaszcza w Mediolanie, jednak odrzucił tę opcję. Następnie Parlament przedłożył szereg poprawek do projektu rozporządzenia (z których część została uwzględniona). Rada twierdzi ponadto, że kompetencja do dokonania wyboru siedziby agencji należy do państw członkowskich działających za wspólnym porozumieniem. Wynika to z art. 341 TFUE. Wskazanie nowej siedziby EMA w zaskarżonym rozporządzeniu ma charakter czysto deklaracyjny, gdyż współprawodawca nie mógł zignorować wyboru dokonanego w tym względzie przez państwa członkowskie. Jednocześnie Parlament mógł jednak (współ)określić warunki przeniesienia, co zresztą uczynił, ponieważ dodał do nowego art. 71a rozporządzenia nr 726/2004 dwa nowe tiret dotyczące terminu przeniesienia, okresu, przez jaki EMA może funkcjonować w tymczasowej lokalizacji, i ciążącego na organach Królestwa Niderlandów obowiązku złożenia pisemnego sprawozdania Parlamentowi i Radzie.

31. W odpowiedzi na skargę Parlament zgadza się z rządem włoskim, że decyzja przedstawicieli państw członkowskich nie może ograniczać uprawnień Parlamentu. Niemniej jednak jego zdaniem rozpatrywana sytuacja nie doprowadziła do niezgodności z prawem zaskarżonego rozporządzenia, ponieważ przedstawiciele państw członkowskich nie mają kompetencji do określenia siedziby EMA. Ta kompetencja przysługuje prawodawcy Unii, który nie może się uchylić od wykonywania swoich funkcji. Nie może on zatem po prostu wyłącznie zatwierdzić propozycji wysuniętej wcześniej przez państwa członkowskie bez jej skontrolowania. Decyzja przedstawicieli państw członkowskich miała charakter czysto polityczny i nie wywołała wiążących skutków. Okoliczność, że wybór, jakiego dokonano w tej decyzji, został odzwierciedlony we wniosku Komisji, stanowi – zdaniem Parlamentu – przejaw skorzystania przez Komisję z zakresu uznania. Przy zatwierdzaniu tego wyboru Parlament również skorzystał z uznania przysługującego mu jako współprawodawcy.

32. W replice rząd włoski podkreśla różnice w stanowiskach Rady i Parlamentu w odniesieniu do zasadniczej kwestii kompetencji do dokonania wyboru siedziby agencji. Wydaje się, że te instytucje nie wiedziały, jakie kompetencje zostały wykonane, a w każdym razie miały na ten temat odmienne zdanie. Ze względu na tę niejasność rząd włoski postanowił nie zajmować w skardze stanowiska w przedmiocie charakteru tejże kompetencji, ale wykluczył jednak możliwość, że należy ona do wyłącznych kompetencji państw członkowskich. Nie do przyjęcia jest w jego opinii zdawkowość, z jaką Parlament opisuje swoje zaangażowanie. Z tego opisu nie wynika, że Parlament odegrał decydującą rolę w wyborze nowej siedziby EMA.

33. W duplice, która dotyczy zarzutu pierwszego skargi, Rada podkreśla, że zajmowane przez nią i przez Parlament stanowisko w przedmiocie kompetencji jest w każdym wypadku pozbawione znaczenia, ponieważ obie instytucje zgadzają się, iż prerogatywy Parlamentu zostały zachowane. Rada zauważa ponadto, że wykonywanie funkcji przez instytucję znajduje odzwierciedlenie w przyjmowanych przez nią aktach. Deklaracje polityczne nie są rozstrzygające dla oceny, czy prawidłowo skorzystano z uprawnień. Przedmiotem kontroli zgodności aktu z prawem nie mogą być względy natury politycznej, dla których przyjęto dany akt. Rada przypomina też, że kompetencja do dokonania wyboru siedzib agencji stanowi wyłączną kompetencję państw członkowskich. Rada podkreśla, że kompetencja do określenia siedziby agencji nie jest tożsama z kompetencją do regulowania danej dziedziny. Różni się ona od tej drugiej kompetencji, ponieważ ma charakter polityczny i symboliczny, zaś jej podstawę stanowi art. 341 TFUE.

34. W duplice Parlament podkreśla, że w toku procedury ustawodawczej prowadzącej do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia starał się wszystkimi możliwymi sposobami zabezpieczyć swoją pozycję instytucjonalną, nie tracąc przy tym z pola widzenia głównego celu, jakim było zagwarantowanie ciągłości funkcjonowania EMA w trakcie przenoszenia jej siedziby. Z inicjatywy Parlamentu zaskarżone rozporządzenie uzupełniono o harmonogram i mechanizm monitorowania. Zajęcie przez Parlament sztywnego stanowiska w ramach tego procesu legislacyjnego nie byłoby zgodne z celem ochrony zdrowia publicznego. W związku z tym sposób, w jaki Parlament wykonał swoje prerogatywy w toku procedury ustawodawczej, był wynikiem przemyślanego wyboru i nie może być postrzegany w kategoriach zrzeczenia się pełnionej przezeń roli.

35. Co się tyczy zarzutu pierwszego skargi, rząd niderlandzki popiera argumenty przytoczone przez Radę i Parlament.

36. Komisja jest zdania, że podjęcie decyzji przez przedstawicieli państw członkowskich nie może ograniczać uprawnień Komisji lub współprawodawców. Jeśli chodzi o siedzibę agencji, to ani Komisja, ani Parlament nie są związane wyborem politycznym państw członkowskich. Kompetencja do dokonania wyboru siedziby agencji stanowi wyłączną kompetencję Unii. Podczas rozmów, które doprowadziły do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, przedyskutowano i wykluczono opcję ulokowania nowej siedziby EMA w Mediolanie.

37. W ramach *zarzutu drugiego* skargi rząd włoski podnosi posiłkowo, że nawet gdyby uznać, iż zachowano rolę odgrywaną przez Parlament, to niezgodność z prawem zaskarżonego rozporządzenia stanowi pochodną niezgodności z prawem decyzji przedstawicieli państw członkowskich. Decyzja ta jest wadliwa z powodu nadużycia władzy będącego konsekwencją nieprzeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i przeinaczenia faktów. Rząd włoski podsumowuje swoje argumenty przytoczone w skardze złożonej w toczącej się równolegle sprawie C-59/18. Następnie przedstawia on dodatkowe racje na poparcie tezy, że oferta Królestwa Niderlandów nie odpowiadała rzeczywistości, a w każdym razie nie spełniała kryteriów określonych w procedurze wyboru.

38. W odpowiedzi na skargę Rada twierdzi, że prawodawca nie może zignorować wyboru dokonanego przez przedstawicieli państw członkowskich. Niemniej jednak do niego należy sprawdzenie, czy dany akt został przyjęty zgodnie z obowiązującymi zasadami. W tym względzie zaskarżone rozporządzenie może być poddane kontroli sądowej. Prawodawca nie może jednak weryfikować zasadności dokonanego wyboru, co obejmuje również proces i kryteria wykorzystywane na potrzeby oceny merytorycznej, a nawet oceniać stanu faktycznego.

39. Ponadto Rada uważa, że zarzut dotyczący nadużycia władzy jest niedopuszczalny, a w każdym razie bezzasadny, ponieważ nie zostało wykazane, iż decyzja przedstawicieli państw członkowskich została podjęta z myślą o urzeczywistnieniu celu innego niż cel, osiągnięciu którego rzeczywiście służyła procedura wyboru. Po pierwsze, Komisja nie była zobowiązana do zweryfikowania informacji zawartych w poszczególnych ofertach. Po drugie, zarzucana różnica między ofertą a status quo zaistniałym w następstwie dokonanego wyboru nie jest istotna dla ustalenia, że w toku procedury wyboru doszło do zniekształcenia oferty Królestwa Niderlandów. Po trzecie, nie zostało w każdym razie wykazane, że zarzucane zniekształcenie oferty Królestwa Niderlandów doprowadziło do błędu w ocenie o takim charakterze i o takiej wadze, iż uzasadnione byłoby unieważnienie procedury wyboru.

40. W odpowiedzi na skargę Parlament utrzymuje, że – w zakresie, w jakim rząd włoski powołuje się na argumenty przytoczone w innym postępowaniu, którego Parlament nie jest stroną – zarzut ten nie spełnia wymogów określonych w art. 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości i w art. 120 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem. Co do istoty, nie istnieje związek proceduralny ani żaden inny związek prawny między decyzją przedstawicieli państw członkowskich a zaskarżonym rozporządzeniem. Dlatego też nawet gdyby należało uznać, że decyzja przedstawicieli państw członkowskich była wadliwa, to ta okoliczność nie może mieć wpływu na ważność zaskarżonego rozporządzenia.

41. W replice rząd włoski oświadcza, że nie odsyła jedynie do argumentów, jakie przytoczył w sprawie C-59/18. Ponownie wskazuje on, że wybór dokonany przez Parlament nie był swobodny, w związku z czym – skoro ów wybór był powiązany z decyzją podjętą wcześniej przez państwa członkowskie – prerogatywy Parlamentu zostały naruszone.

42. W duplice Parlament również podtrzymuje swoje stanowisko o braku związku prawnego między decyzją przedstawicieli państw członkowskich a zaskarżonym rozporządzeniem. Pomijając już kwestię dopuszczalności zarzutu drugiego (Parlament cały czas utrzymuje bowiem, że jest on niedopuszczalny), zdaniem Parlamentu rząd włoski nie przytacza żadnych argumentów przemawiających za niezgodnością z prawem zaskarżonego rozporządzenia poza argumentami sformułowanymi w ramach zarzutu pierwszego. W związku z tym argumenty podniesione w ramach zarzutu drugiego są bezskuteczne.

43. Zdaniem Komisji u podstaw zarzutu drugiego leży założenie, że współprawodawca jedynie „zalegalizował” wybór polityczny. Tak jednak po prostu nie było. Pomimo złożonego charakteru procesu, którego zwieńczeniem była analizowana decyzja polityczna, oraz zaangażowania Komisji w ten proces, owa decyzja polityczna nie była wiążąca. W związku z tym nie mogła ona przesądzić z góry o wyniku zwykłej procedury ustawodawczej.

44. Według rządu niderlandzkiego zarzut drugi opiera się na założeniu, że nie dotrzymał on swoich zobowiązań zawartych w ofercie z dnia 28 lipca 2017 r. Rząd niderlandzki podkreśla, że wszystkie okoliczności faktyczne, na które powołuje się rząd włoski, wystąpiły w rzeczywistości po podjęciu decyzji przez przedstawicieli państw członkowskich, a zgodność z prawem tej decyzji należy oceniać w świetle stanu faktycznego istniejącego w chwili jej podjęcia. W każdym razie rząd włoski nie wykazał, że doszło do błędu w ocenie o takim charakterze i o takiej wadze, iż decyzja przedstawicieli państw członkowskich zasługiwałaby na uznanie jej za niezgodną z prawem. Wreszcie rząd niderlandzki podnosi, że z argumentów przytoczonych przez rząd włoski nie wynika, w jaki sposób Królestwo Niderlandów nie dotrzymały swoich zobowiązań.

45. W odpowiedzi na uwagi interwenientów złożone przez rząd niderlandzki i Komisję rząd włoski zwraca uwagę Trybunału na skargę wniesioną przez Parlament w sprawie C-743/19, której przedmiotem jest stwierdzenie nieważności podjętej za wspólnym porozumieniem przedstawicieli państw członkowskich decyzji (UE) 2019/1199 w sprawie ulokowania siedziby ELA w Bratysławie¹⁶. Zdaniem rządu włoskiego Parlament utrzymuje w tej skardze, że owa decyzja nie została podjęta przez państwa członkowskie, lecz przez Radę, oraz że jej przyjęcie narusza uprawnienia przysługujące prawodawcy Unii. Te argumenty świadczą o tym, że w niniejszej

¹⁶ Decyzja podjęta za wspólnym porozumieniem przedstawicieli rządów państw członkowskich z dnia 13 czerwca 2019 r. w sprawie lokalizacji siedziby Europejskiego Urzędu ds. Pracy (Dz.U. 2019, L 189, s. 68). Decyzja w sprawie lokalizacji ELA została wprowadzona w życie rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1149 z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiającym Europejski Urząd ds. Pracy, zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 883/2004, (UE) nr 492/2011 i (UE) 2016/589 oraz uchylającym decyzję (UE) 2016/344 (Dz.U. 2019, L 186, s. 21).

sprawie Parlament broni swojego stanowiska bez przekonania. W każdym razie stanowiska Parlamentu nie da się pogodzić z twierdzeniem o przysługującej w tym zakresie Unii kompetencji wyłącznej.

46. W odpowiedzi na uwagi interwenienta złożone przez rząd niderlandzki Parlament wskazuje, że nie może się wypowiedzieć na temat oferty Królestwa Niderlandów. W odpowiedzi na uwagi interwenienta złożone przez Komisję Parlament przyznaje, że traktaty nie zastrzegają na rzecz państw członkowskich kompetencji do dokonywania wyboru siedzib agencji. Polityczne znaczenie decyzji o ulokowaniu siedziby agencji nie może prowadzić do wniosku, że kompetencja w tym zakresie przysługuje państwom członkowskim. Parlament zgadza się też, że zasady współpracy między państwami członkowskimi i złożony charakter owej współpracy, jak również udział instytucji w procedurze wyboru, nie oznaczają, iż rezultat tej współpracy ma moc wiążącą.

47. W odpowiedzi na uwagi interwenienta złożone przez Komisję Rada przyznaje, że Parlament w pełni wykorzystał swoje prerogatywy i w znaczący sposób wpłynął na treść zaskarżonego rozporządzenia. Rada nie zgadza się jednak z twierdzeniem, że decyzja przedstawicieli państw członkowskich stanowi jedynie przejaw wyboru o charakterze politycznym i nie wywołuje wiążących skutków prawnych.

48. W dniu 11 lutego 2019 r. rząd włoski złożył wniosek o rozpoznanie sprawy C-106/19 w trybie przyspieszonym na podstawie art. 133 regulaminu postępowania. Postanowieniem z dnia 15 lutego 2019 r. prezes Trybunału oddalił ten wniosek.

b) Sprawa C-232/19

49. Comune di Milano wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia, o stwierdzenie, że decyzja przedstawicieli państw członkowskich nie wywołuje skutków prawnych, jak również o obciążenie Rady i Parlamentu kosztami postępowania w niniejszej sprawie¹⁷.

50. Odrębnym pismem Parlament podniósł zarzut niedopuszczalności, do którego ustosunkowała się Comune di Milano i który pozostawiono do rozstrzygnięcia w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

51. W swoich odpowiedziach Rada i Parlament wnoszą do Trybunału o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub, w każdym razie, o oddalenie jej jako bezzasadnej i o obciążenie Comune di Milano kosztami postępowania w niniejszej sprawie.

52. Komisja, występująca w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady i Parlamentu, zwraca się do Trybunału o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub, tytułem żądania ewentualnego, o oddalenie jej jako bezzasadnej. Rząd niderlandzki, występujący w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady i Parlamentu, wnosi do Trybunału o oddalenie skargi i o obciążenie Comune di Milano kosztami postępowania w niniejszej sprawie.

¹⁷ Pierwotnie ta skarga została wniesiona do Sądu (sprawa T-75/19). W dniu 13 marca 2019 r. Sąd stwierdził, zgodnie z art. 54 akapit trzeci statutu Trybunału Sprawiedliwości i art. 128 regulaminu postępowania przed Sądem, brak swojej właściwości na rzecz Trybunału, tak aby Trybunał mógł orzec w przedmiocie skargi, z uwagi na to, że – w sprawie T-75/19 – podniesiona została kwestia ważności tego samego aktu co w sprawie C-106/19 (postanowienie z dnia 13 marca 2019 r., Comune di Milano/Parlament i Rada, T-75/19, niepublikowane, EU:T:2019:163).

53. W swojej skardze Comune di Milano podnosi cztery zarzuty. Jeden z nich jest skierowany przeciwko zaskarżonemu rozporządzeniu. Trzy pozostałe zarzuty są skierowane przeciwko decyzji przedstawicieli państw członkowskich.

54. W ramach *zarzutu pierwszego*, który jest skierowany przeciwko zaskarżonemu rozporządzeniu, Comune di Milano podnosi w pierwszej kolejności naruszenie zasad demokracji przedstawicielskiej (art. 10 TUE), równowagi instytucjonalnej i lojalnej współpracy (art. 13 TUE). Ponadto podnosi ona naruszenie istotnych wymogów proceduralnych i naruszenie art. 14 TUE. Parlament został w jej przekonaniu pozbawiony swoich uprawnień i możliwości uczestnictwa w procesie wyboru nowej siedziby EMA. Nowa siedziba została wybrana wyłącznie przez Radę, z pominięciem zwykłej procedury ustawodawczej. W ramach zwykłej procedury ustawodawczej Parlamentowi nie pozostawiono żadnego pola manewru, tak by mógł on ocenić tę decyzję lub choćby poddać ją pod dyskusję. Zdaniem Comune di Milano zablokowanie przez Parlament decyzji o wskazaniu Amsterdamu jako nowej siedziby EMA wywołałoby kryzys polityczny, który odbiłby się niekorzystnie na agencji odgrywającej zasadniczą rolę dla ochrony zdrowia obywateli Unii i mógłby doprowadzić do tego, że urzędnicy EMA i członkowie ich rodzin pozostaliby na terytorium państwa trzeciego.

55. W ramach zarzutów *drugiego, trzeciego i czwartego*, które są skierowane przeciwko decyzji przedstawicieli państw członkowskich, Comune di Milano podnosi, że doszło do nadużycia władzy, naruszenia zasad przejrzystości, dobrej administracji i słuszności (zarzut drugi), naruszenia zasad dobrej administracji, przejrzystości i lojalnej współpracy (zarzut trzeci) oraz naruszenia decyzji Rady z dnia 1 grudnia 2009 r.¹⁸ i „zasad proceduralnych Rady z dnia 31 października 2017 r.”¹⁹ (zarzut czwarty).

56. Dokładniej rzecz ujmując, w ramach *zarzutu drugiego* Comune di Milano kwestionuje podjęcie decyzji w drodze losowania, ponieważ tego rodzaju proces nie pozwolił na uwzględnienie ustalonych kryteriów technicznych i wybranie najlepszej oferty. Twierdzi ona również, że Komisja w rzeczywistości nie przeprowadziła postępowania wyjaśniającego, co było przewidziane w zasadach wyboru. Skutkiem dokonania przez Komisję niewystarczającej oceny było oczywiste naruszenie zasady dobrej administracji. Wpłynęło to na głosowanie państw członkowskich, w toku którego doszło do zniekształcenia oferty Królestwa Niderlandów. Ponadto późniejsze zmiany tej oferty, które zostały wynegocjowane przez Królestwo Niderlandów i EMA, naruszyły zasady przejrzystości i dobrej administracji.

57. W ramach *zarzutu trzeciego* Comune di Milano ponownie wskazuje, że proces podejmowania decyzji w drodze losowania jest niezgodny z prawem. Poddaje ona także krytyce brak protokołów dokumentujących proces głosowania i zwraca uwagę na fakt, że zasadnicze elementy całej procedury nie zostały podane do wiadomości publicznej. Komisja i państwa członkowskie nie zdawały sobie sprawy z tych zasadniczych elementów (co wynikało z braku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego), a ponadto owe elementy nie zostały im zakomunikowane (jeśli chodzi o późniejsze modyfikacje). Wreszcie nie zapewniono dostępu do kontroli podmiotom, które zgłosiły swoje kandydaty.

¹⁸ Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE) (Dz.U. 2009, L 325, s. 35).

¹⁹ Dodano cudzysłów. Z załącznika 5 do skargi Comune di Milano (gminy Mediolan, Włochy) wynika, że strona ta powołuje się na notę Rady z dnia 31 października 2017 r. (dokument Rady XT 21092/17 – Procedura wypracowania decyzji o zmianie lokalizacji Europejskiej Agencji Leków i Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w kontekście wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii), która uzupełnia zasady wyboru (dokument Rady XT 21045/17, do którego odesłano w przypisie 10) o kwestie praktyczne dotyczące głosowania.

58. W ramach zarzutu czwartego Comune di Milano twierdzi, że charakter głosowania i będąca jego wynikiem decyzja podjęta przez przedstawicieli państw członkowskich są tego rodzaju, iż naruszają szereg zasad proceduralnych Rady (której zdaniem tej strony należy przypisać autorstwo owej decyzji). W tym kontekście Comune di Milano podnosi, że brak protokołu należy rozpatrywać w kategoriach naruszenia art. 13 decyzji Rady z dnia 1 grudnia 2009 r.²⁰. Wskazuje ona też, że nie dochowano zgodności z wymogami formalnymi określonymi w „zasadach proceduralnych Rady z dnia 31 października 2017 r.”²¹, co przejawiało się w postaci braku uzasadnienia, braku możliwości pozostawiania przez przedstawicieli państw członkowskich w sali podczas liczenia głosów, jak również w braku przerwy pomiędzy trzecią rundą głosowania a losowaniem, która to przerwa umożliwiłaby dokonanie dalszej oceny ofert.

59. W odpowiedzi na skargę Rada podnosi, że skarga jest oczywiście niedopuszczalna ze względu na fakt, iż Comune di Milano nie ma legitymacji procesowej na podstawie art. 263 TFUE. Co do istoty, Rada stwierdza, w odniesieniu do zarzutu pierwszego, że nie wykazano, iż prerogatywy Parlamentu nie zostały zachowane. Parlament uczestniczył w procesie legislacyjnym i przedyskutował inne opcje niż opcja miasta Amsterdam, zanim je odrzucił. Ponadto przedłożył szereg poprawek do projektu rozporządzenia, z których część została uwzględniona. Poza tym kompetencja do dokonania wyboru siedziby agencji stanowi kompetencję przysługującą państwom członkowskim. Wskazanie nowej siedziby EMA w zaskarżonym rozporządzeniu ma jedynie charakter deklaracyjny.

60. Co się tyczy zarzutów drugiego, trzeciego i czwartego dotyczących procedury, która doprowadziła do podjęcia decyzji przez państwa członkowskie, Rada stwierdza, że nic nie wskazuje na to, by procedura losowania została wykorzystana z myślą o urzeczywistnieniu celu innego niż cel polegający na wyborze nowej siedziby EMA. Błędne jest twierdzenie, że wyboru dokonano z pominięciem jakiegokolwiek porównania o charakterze jakościowym. Komisja nie była również zobowiązana do zweryfikowania okoliczności faktycznych. Rzekome różnice w ofercie Królestwa Niderlandów oraz fakty ujawnione po przeprowadzeniu procedury wyboru nie prowadzą do wniosku, że oferta Królestwa Niderlandów została zniekształcona. W rzeczywistości zarzucane zniekształcenie nie miało takiej wagi i takiego charakteru, że konieczne byłoby unieważnienie procedury wyboru. Ponadto w nocy Rady z dnia 31 października 2017 r. nie przewidziano przerwy między trzecią rundą głosowania a losowaniem.

61. W odpowiedzi na skargę Parlament wyjaśnia, że decyzja przedstawicieli państw członkowskich nie może być postrzegana jako ograniczająca jego uprawnienia, natomiast należy ją traktować w kategoriach decyzji o charakterze politycznym. Ponadto nie można uznać, że jej podjęcie stanowiło etap przygotowawczy poprzedzający zwykłą procedurę ustawodawczą. Traktaty nie przyznają państwom członkowskim kompetencji do podejmowania decyzji o siedzibach agencji. Instytucje nie mogą się zrzec wykonywania swoich funkcji i scedować ich na państwa członkowskie. Gdy Parlament zatwierdził wybór miasta Amsterdam, uczynił to, korzystając z przysługującego mu uznania. Parlament nie był w żadnym momencie związany wyborem dokonany przez państwa członkowskie. Ponadto nie istnieje związek prawny między decyzją przedstawicieli państw członkowskich a zaskarżonym rozporządzeniem.

62. W replice Comune di Milano odrzuca argumenty przeciwko dopuszczalności jej skargi z uwagi na *ratione personae* i, co do istoty, podnosi, że związek między decyzją państw członkowskich a zaskarżonym rozporządzeniem istnieje oraz że Parlament nie mógł skutecznie wpłynąć na wybór nowej siedziby EMA.

²⁰ Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE) (Dz.U. 2009, L 325, s. 35).

²¹ Zobacz przypis 19.

63. Parlament i Rada złożyły dupliki. Parlament zauważa, że decyzja państw członkowskich doprowadziła do powstania niejasności podczas debat ustawodawczych, których zwieńczeniem było przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia, co tłumaczy również, dlaczego Parlament i Rada zapatrują się odmiennie na kwestię jej mocy prawnej. W tym kontekście Parlament wydał oświadczenie załączone do rezolucji ustawodawczej z dnia 25 października 2018 r., aby wyjaśnić, komu w rzeczywistości przysługuje kompetencja do określenia siedziby agencji. Rada zauważa, że spór w tej kwestii doprowadził do wszczęcia postępowania w zawisłej obecnie sprawie C-743/19 Parlament/Rada (Siedziba ELA), i dodaje, w odniesieniu do zarzutu czwartego skargi, iż jej regulamin wewnętrzny nie ma zastosowania do decyzji przedstawicieli państw członkowskich.

64. W uwagach interwenienta Komisja podnosi, że decyzja przedstawicieli państw członkowskich ma charakter czysto polityczny. Nie ma ona mocy wiążącej, a zatem nie może przesądzać o rezultacie procesu legislacyjnego. To właśnie w toku procesu legislacyjnego zalecenia polityczne są przekuwane w skutki prawne. Oświadczenie Parlamentu z dnia 25 października 2018 r. nie jest rozstrzygające. Decydujące znaczenie należy przypisać temu wyrazowi woli politycznej Parlamentu, który zmanifestował się w formie głosowania za przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia. Zarzuty skierowane przeciwko decyzji przedstawicieli państw członkowskich opierają się na założeniu, że przesądziła ona o tym, jaką decyzję w odniesieniu do nowej siedziby EMA podjęto w zaskarżonym rozporządzeniu. Komisja nie zgadza się z takim twierdzeniem.

65. W odpowiedzi na zarzuty drugi, trzeci i czwarty rząd niderlandzki nie zgadza się z twierdzeniem Comune di Milano, jakoby procedura wyboru była obciążona błędem.

66. W odpowiedzi skierowanej do Komisji Rada podnosi, że niezgodne z prawdą jest twierdzenie, iż decyzja przedstawicieli państw członkowskich ma charakter czysto polityczny. Nowa siedziba EMA została określona w drodze tej decyzji, a nie w zaskarżonym rozporządzeniu.

67. Parlament i Comune di Milano również ustosunkowały się do uwag interwenientów.

c) Dalsze postępowanie przed Trybunałem

68. Decyzją prezesa Trybunału z dnia 19 grudnia 2019 r. niniejsze sprawy zostały połączone do łącznego rozpoznania w ramach ustnego etapu postępowania i do wydania wyroku.

69. Uwagi na piśmie w tych sprawach połączonych zostały przedstawione przez rząd włoski, Comune di Milano, Parlament, Radę, rząd niderlandzki oraz przez Komisję.

70. Rząd włoski, Comune di Milano, Regione Lombardia (region Lombardia, Włochy) Parlament, Rada, rządy czeski, hiszpański, francuski, luksemburski, niderlandzki i słowacki, Irlandia oraz Komisja przedstawiły swoje stanowiska ustnie na rozprawie, która odbyła się w dniu 8 czerwca 2021 r. Ta rozprawa została zorganizowana wspólnie dla spraw połączonych C-59/18 i C-182/18, dla niniejszych spraw połączonych C-106/19 i C-232/19 i dla sprawy C-743/19 Parlament/Rada (Siedziba ELA).

V. Ocena

71. Niniejsza opinia ma następującą strukturę. Na samym początku zajmę się kwestią dopuszczalności skargi wniesionej w sprawie C-232/19 przez Comune di Milano. Po tym jak zasugeruję, że moim zdaniem Comune di Milano ma legitymację procesową do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia (sekcja A), przejdę do istoty niniejszych spraw połączonych, przynajmniej w zakresie, w jakim faktycznie kwestionuje się w nich zaskarżone rozporządzenie. Uważam, że nie można się zgodzić z żadnym z argumentów podniesionych w tym względzie przez rząd włoski i Comune di Milano (sekcja B).

A. W przedmiocie dopuszczalności skargi w sprawie C-232/19

72. Parlament, Rada i Komisja podnoszą, że skarga wniesiona przez Comune di Milano jest niedopuszczalna. Ich zdaniem nie występuje ani bezpośrednie, ani indywidualne oddziaływanie na tę gminę. Nie ma ona również interesu prawnego we wniesieniu skargi.

73. Comune di Milano jest podmiotem prawa włoskiego, któremu przyznaje ono osobowość prawną. Jednostka terytorialna państwa członkowskiego, która posiada osobowość prawną na mocy prawa krajowego, może, co do zasady, wnieść skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE²². Zgodnie z tym postanowieniem osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę o stwierdzenie nieważności w trzech sytuacjach. Po pierwsze, jeżeli jest adresatem zaskarżonego aktu. Po drugie, jeżeli ów akt dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie. Po trzecie, jeżeli zaskarżony akt jest aktem regulacyjnym, który nie wymaga środków wykonawczych i dotyczy jej bezpośrednio.

74. W niniejszej sprawie adresatem zaskarżonego rozporządzenia nie jest Comune di Milano. To rozporządzenie nie jest również aktem regulacyjnym. W związku z tym kwestię legitymacji procesowej Comune di Milano należy zbadać w świetle przesłanek ustanowionych dla drugiego przypadku, o którym mowa w art. 263 akapit czwarty TFUE – analizowany akt musi dotyczyć jej bezpośrednio (pkt 1) i indywidualnie (pkt 2). Ponadto, co stanowi wymóg ogólny, Comune di Milano musi wykazać, że ma interes prawny we wniesieniu skargi (pkt 3).

75. Moim zdaniem w niniejszej sprawie Comune di Milano spełnia wszystkie te wymogi.

1. Bezpośrednie oddziaływanie

76. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przesłanka „bezpośredniego oddziaływania” wymaga kumulatywnego spełnienia dwóch kryteriów, mianowicie, aby sporny środek wywierał *bezpośredni* wpływ na *sytuację prawną jednostki* oraz aby *nie pozostawiał żadnego zakresu uznania* swoim adresatom, którzy są zobowiązani do jego wykonania, które ma charakter czysto automatyczny i wynika z samych uregulowań Unii, bez potrzeby stosowania innych przepisów pośrednich²³. Rozpocznę od drugiego z tych kryteriów [lit. a)], a następnie przeanalizuję, czy miał miejsce wpływ na sytuację prawną [lit. b)].

²² Postanowienie z dnia 9 lipca 2013 r., Regione Puglia/Komisja, C-586/11 P, niepublikowany, EU:C:2013:459, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

²³ Wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo.

a) Brak uznania lub środków wykonawczych

77. Comune di Milano utrzymuje, że zaskarżone rozporządzenie, które ze skutkiem erga omnes stanowi, iż siedziba EMA znajduje się w Amsterdamie, jest aktem wiążącym i stosowanym bezpośrednio na podstawie art. 288 TFUE. Jego stosowanie nie jest uzależnione od następczego przyjęcia środków wykonawczych.

78. Parlament i Rada prawidłowo twierdzą, że okoliczność, iż zaskarżony akt jest rozporządzeniem, które ma zasięg ogólny i jest bezpośrednio stosowane, sama w sobie nie wystarcza do uznania, że przesłanki legitymacji procesowej są spełnione²⁴. „Bezpośredniego oddziaływania” nie należy bowiem mylić z „bezpośrednim stosowaniem” rozporządzenia²⁵. Aby wykazać, że to rozporządzenie wywiera bezpośredni wpływ na sytuację prawną Comune di Milano, należy przeprowadzić innego rodzaju ocenę.

79. Bezsporne jest jednak, że owo rozporządzenie nie pozostawia żadnego zakresu uznania w odniesieniu do wyboru Amsterdamu jako nowej siedziby EMA. Wskazanie siedziby EMA ma charakter automatyczny i wynika wyłącznie z tego właśnie rozporządzenia, bez konieczności stosowania jakichkolwiek innych przepisów pośrednich. Kryterium „braku uznania lub środków wykonawczych” jest więc w niniejszej sprawie w sposób oczywisty spełnione.

b) Skutki prawne zaskarżonego rozporządzenia

80. Comune di Milano twierdzi, że na jej sytuację prawną wywierany jest bezpośredni wpływ, ponieważ uczestniczyła ona w postępowaniu zmierzającym do wskazania siedziby EMA (ze względu na fakt, iż Mediolan został zgłoszony jako miasto kandydackie w ofercie Republiki Włoskiej) i uzyskała najwyższą liczbę głosów. Zaskarżonym rozporządzeniem oficjalnie odrzucono ofertę skarżącej i potwierdzono, że siedziba EMA nie będzie się znajdować na jej obszarze.

81. Rada i Parlament, popierane przez Komisję, podnoszą, że zaskarżone rozporządzenie nie dotyczy bezpośrednio Comune di Milano.

82. Zdaniem Parlamentu podjęcie decyzji w sprawie siedziby EMA należy do prawodawcy. W tym względzie decyzja przedstawicieli państw członkowskich z dnia 20 listopada 2017 r. jest pozbawiona wiążących skutków prawnych. Ponieważ nie istnieje żadna zależność o prawną między decyzją przedstawicieli państw członkowskich a wnioskiem Komisji, który doprowadził do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, okoliczność, że zdecydowano się dokonać wyboru miasta Amsterdam, co wynikało z decyzji podjętej wspólnie przez państwa członkowskie, nie może sama w sobie prowadzić do uznania, iż występuje *bezpośrednie oddziaływanie* na Comune di Milano. W zaskarżonym rozporządzeniu po prostu przewidziano, że siedziba EMA będzie się mieścić w Amsterdamie. Prawodawcy nigdy nie przedłożono żadnego wniosku wskazującego Mediolan jako siedzibę EMA.

²⁴ Postanowienie z dnia 12 października 2011 r., GS/Parlament i Rada, T-149/11, niepublikowany, EU:T:2011:590, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo.

²⁵ W taki sam sposób, w jaki „skutek bezpośredni” nie jest równoznaczny z „bezpośrednim oddziaływaniem”, jeżeli chodzi o legitymację procesową do zaskarżania dyrektyw – zob. moja opinia w sprawie Nordstream 2 AG/Parlament i Rada (C-348/20 P, EU:C:2021:XXX, pkt 35–46).

83. Według Rady Comune di Milano nie wykazała, że przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia wywołało dla niej jakiegokolwiek niekorzystne skutki, ponieważ zaskarżone rozporządzenie ma charakter czysto deklaracyjny. To bowiem państwa członkowskie są władne podjąć decyzję w sprawie siedziby EMA, a w tym względzie decyzja przedstawicieli państw członkowskich jest wiążąca. Argumenty dotyczące uczestnictwa Mediolanu w procedurze wyboru odnoszą się do sfery alternatywnych wyborów wewnętrznych państwa członkowskiego. W związku z tym tego rodzaju argumenty nie pozwalają na stwierdzenie, że występuje bezpośrednio oddziaływanie na Comune di Milano. Okoliczność, że miasto Mediolan, jako miejsce geograficzne, zostało wybrane przez Republikę Włoską na potrzeby składanej przez to państwo oferty, nie oznacza, iż Comune di Milano, jako jednostka terytorialna, jest osobą, której dotyczy bezpośrednio zaskarżone rozporządzenie.

84. Pomimo diametralnie odmiennych stanowisk, jakie Parlament i Rada zajmują w odniesieniu do charakteru prawnego decyzji przedstawicieli państw członkowskich, obie te instytucje wydają się zgadzać, że wskazanie Amsterdamu w zaskarżonym rozporządzeniu nie dotyczy bezpośrednio Comune di Milano. Na pierwszy rzut oka przytoczone argumenty pozwalają z łatwością obalić tezę o tym, że w sytuacji skarżącej spełniona jest przesłanka „bezpośredniego oddziaływania”. Z jednej strony, jeżeli decyzja przedstawicieli państw członkowskich nie jest prawnie wiążąca dla prawodawcy, to poprzedzający ją proces ofertowy nie wpływa w żaden sposób na sytuację prawną skarżącej. Okoliczność, że Republika Włoska zgłosiła miasto Mediolan jako swoje miasto kandydackie nie skutkuje powstaniem po stronie Comune di Milano jakiegokolwiek interesu prawnego, ponieważ z perspektywy prawodawcy Unii ta oferta po prostu nigdy nie istniała. Z drugiej strony, jeżeli decyzja przedstawicieli państw członkowskich jest wiążąca, to zaskarżone rozporządzenie ma charakter czysto deklaracyjny. Wydaje się, że zgodnie z tą argumentacją w takiej sytuacji zaskarżone rozporządzenie można uznać za akt potwierdzający, co również prowadzi do niedopuszczalności skargi²⁶.

85. Gdyby połączyć ze sobą te dwie alternatywne linie argumentacji, uzyskalibyśmy niezwykle sofizmat – otóż wybór Amsterdamu jako siedziby EMA nie mógłby zostać zaskarżony, ponieważ decyzję w tym przedmiocie podjęto w drodze niewiążącego aktu, włączonego następnie do wiążącego aktu, który sam miał jedynie charakter potwierdzający. Taka decyzja musiałaby zostać uznana za coś w rodzaju cudu, skoro po prostu zmaterializowała się ona w czasie i przestrzeni, mimo że w rzeczywistości nikt jej nie podjął i nikt nie jest za nią odpowiedzialny. Nie trzeba dodawać, że skonfrontowany z tego rodzaju (boskim) tworem potencjalny skarżący zostaje zawieszony w próżni, co jednak dość trudno jest zaakceptować, w szczególności w świetle faktu, iż rozporządzenie jest niewątpliwie aktem instytucji Unii.

86. Rzeczywiście potwierdzam – z przyczyn, które omawiam szczegółowo w mojej równoległej opinii w sprawach EMA 1/ELA²⁷ – że decyzja przedstawicieli państw członkowskich jest aktem pozbawionym jakichkolwiek skutków prawnych w porządku prawnym Unii. Nie może ona zatem być przedmiotem kontroli w trybie art. 263 TFUE.

87. Niemniej jednak zaskarżone rozporządzenie jest aktem instytucji Unii. Dlatego też, co do zasady, podlega ono pełnej kontroli ze strony Trybunału. Nie może być inaczej – z (wielką) władzą wiąże się (wielka) odpowiedzialność. Prawo do podejmowania decyzji idzie w parze z ponoszeniem odpowiedzialności za własne decyzje.

²⁶ Zobacz na przykład wyroki: z dnia 25 października 1977 r., Metro SB-Großmärkte/Komisja, 26/76, EU:C:1977:167, pkt 4; z dnia 15 grudnia 1988 r., Irish Cement/Komisja, 166/86 i 220/86, EU:C:1988:549, pkt 16.

²⁷ Moja opinia w sprawach EMA 1/ELA, pkt 164–176.

88. W związku z tym kwestia tego, czy na sytuację prawną Comune di Milano wywierany jest wpływ, musi zostać zbadana *wyłącznie w świetle zaskarżonego rozporządzenia*. Czy istnieje bezpośredni związek między zaskarżonym rozporządzeniem a sytuacją prawną skarżącą?

89. Moim zdaniem – tak. Mediolan, reprezentowany przez Comune di Milano, będącą jednostką terytorialną wyposażoną w osobowość prawną, był bezpośrednim konkurentem ubiegającym się o goszczenie siedziby EMA.

90. W innych dziedzinach prawa Trybunał przyjmował, że akty prawa Unii, które decydują o rezultatach tego rodzaju konkursu, mogą dotyczyć bezpośrednio *konkurentów*. W tym względzie wśród wartych odnotowania przykładów można wskazać postępowania antydumpingowe, postępowania w sprawie pomocy państwa, a nawet sprawy, w których zaskarżane były decyzje uznające koncentracje za zgodne z rynkiem wewnętrznym²⁸. W różnych dziedzinach prawa Unii często zdarza się tak, że istnienie sytuacji konkurencji nie stanowi jedynie elementu *faktycznego*²⁹, lecz określa sytuację *prawną*. Zostało to potwierdzone przez Trybunał w obszarze *pomocy państwa*, w odniesieniu do którego Trybunał stwierdził, że jeżeli skarżący wykaże, iż decyzja Komisji może postawić go w gorszej pozycji konkurencyjnej, to tym samym oddziałuje ona na jego sytuację prawną³⁰.

91. Najbliższą analogię do sytuacji rozpatrywanej w niniejszych sprawach stanowi jednak dziedzina *zamówień publicznych*. Decyzje o udzieleniu zamówienia innym oferentom dotyczą bezpośrednio oferentów niewybranych³¹. W tej dziedzinie prawa kwestia „bezpośredniego oddziaływania” na oferentów niewybranych zwykle nie stanowi jednak problemu, ponieważ decyzji o udzieleniu zamówienia wybranemu oferentowi towarzyszą decyzje o odrzuceniu ofert oferentów niewybranych³². Niemniej jednak okoliczność, że „bezpośrednie oddziaływanie” na konkurentów w tej dziedzinie można w pewnym sensie uznać za nieproblematyczne, nie umniejsza znaczenia faktu, iż sytuacja konkurencji, w jakiej znajdują się poszczególni oferenci, jest sama w sobie wystarczająca do zaistnienia bezpośredniego oddziaływania. Wprost przeciwnie: uznanie praw procesowych oferentów niewybranych z wykorzystaniem instrumentów prawa wtórnego stanowi potwierdzenie w sposób wyraźny, że wyniki postępowania przetargowego dotyczą ich bezpośrednio.

92. Oczywiście nie można uznać, że w tak niezwykle wyjątkowej sytuacji jak ta rozpatrywana w niniejszej sprawie rozstrzygające znaczenie mają regulacje przewidziane w różnych szczególnych systemach prawa wtórnego. Mimo to wydaje mi się jednak, że niezależnie od konkretnych cech tychże systemów jeden i ten sam element pozostaje niezmienny – wpływ na sytuację prawną konkurentów występuje w okolicznościach, w których konkurują oni o aktywa lub zasoby przyznawane bezpośrednio przez prawo Unii. Decyzja o przyznaniu zasobu jednej

²⁸ Zobacz, aby zapoznać się z usystematyzowanym przeglądem orzecznictwa dotyczącego legitymacji procesowej konkurentów w tych dziedzinach, wyrok z dnia 3 maja 2018 r., *Distillerie Bonollo* i in./Rada, T-431/12, EU:T:2018:251, pkt 54–59.

²⁹ Niekiedy pozycja konkurencyjna na rynku jest traktowana jako element stanu faktycznego. Zobacz na przykład: opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami* i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:21, pkt 71); wyrok z dnia 3 maja 2018 r., *Distillerie Bonollo* i in./Rada, T-431/12, EU:T:2018:251, pkt 52.

³⁰ Wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., *Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja*, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 47.

³¹ Zobacz, jako przykład z niedawnego orzecznictwa, wyrok z dnia 10 lutego 2021 r., *Sophia Group/Parlament*, T-578/19, niepublikowany, EU:T:2021:77. Zobacz także wyrok z dnia 20 marca 2013 r., *Nexans France/Wspólne Przedsięwzięcie Fusion for Energy*, T-415/10, EU:T:2013:141, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo.

³² Zobacz na przykład art. 170 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. 2018, L 193, s. 1).

osobie dotyczy bezpośrednio innych konkurentów, którzy nie są w stanie uzyskać tego samego zasobu. Sytuacja prawna zmienia się w ten sposób, że kandydat, który może być wybrany, staje się kandydatem niewybrany. Ten stosunkowo prosty tok rozumowania zaprezentowano chyba najbardziej klarownie w wyroku *Les Verts*, w którym przyznanie pomocy przez Prezydium Parlamentu konkurującym ugrupowaniom politycznym zostało uznane, bez większych dyskusji, za dotyczące bezpośrednio stowarzyszenia skarżącego³³.

93. Ta logika ma jednak niewątpliwie swoje granice. Nie można narzekać, że nie wygrało się na loterii, jeżeli wcześniej nie kupiło się losu. Innymi słowy, nie można by uznać, że występuje bezpośrednio oddziaływanie na *Comune di Milano*, jeżeli wcześniej nie zgłosiłaby się ona jako jeden z *konkurentów*.

94. Oczywiście jest jednak, że nie mamy tutaj do czynienia z taką sytuacją. Nie ulega wątpliwości, że z *faktycznego punktu widzenia* Mediolan był jednym z miast ubiegających się o goszczenie siedziby EMA. Ta okoliczność jest przede wszystkim decydująca dla ustalenia, czy występuje indywidualne oddziaływanie na skarżącą. Niemniej jednak ma ona znaczenie także przy ustalaniu, jaka jest sytuacja prawna skarżącej jako konkurenta na potrzeby wskazania, czy występuje bezpośrednio oddziaływanie na skarżącą. W tym miejscu wystarczy zauważyć, że miasto Mediolan nie tylko było niewątpliwie jednym z miast kandydackich w trakcie procedury poprzedzającej decyzję przedstawicieli państw członkowskich, lecz również, że jego oferta była w sposób wyraźny analizowana w czasie trwania procedury ustawodawczej i że owej oferty dotyczył szereg poprawek przedłożonych podczas prac prowadzonych w Parlamencie. Nie ulega zatem wątpliwości, że Mediolan znajdował się w sytuacji konkurenta.

95. Czy można zatem powiedzieć, że występowało oddziaływanie na *Comune di Milano*? Jeśli dobrze rozumiem argument przytoczony przez Radę, okoliczność, że miasto, jako miejsce geograficzne, ma zostać wybrane jako siedziba agencji Unii, nie oznacza, iż występuje oddziaływanie na jednostkę terytorialną posiadającą osobowość prawną, w tym przypadku na *Comune di Milano*.

96. Tego argumentu po prostu nie można uznać za słuszny. Gdyby wyciągnąć z niego logiczne konsekwencje, okazałoby się, że akt Unii wskazujący dane miasto jako siedzibę agencji Unii nie dotyczyłby bezpośrednio nawet samego takiego miasta. Podobnie nie dotyczyłby on miasta, z którego agencja jest przenoszona³⁴.

97. Taki wniosek wydaje mi się trudny do przyjęcia. Nie można bowiem pominąć szczególnie znaczących skutków faktycznych i prawnych, jakie wyznaczenie siedziby agencji niesie za sobą dla samorządu terytorialnego – i to nie tylko pod względem korzyści i wyzwań, lecz także praw i obowiązków. Niezależnie od tego, że konkretne prawa i obowiązki dla jednostek samorządu terytorialnego mogą zostać wyrażone bardziej szczegółowo w porozumieniu o siedzibie, które jest zawierane z danym państwem członkowskim, decyzja o ulokowaniu siedziby w *tym*, a nie w *innym* mieście niewątpliwie dotyczy bezpośrednio jednostki samorządu terytorialnego. Pomijając jakiegokolwiek praktyczne konsekwencje związane z potencjalnymi korzyściami

³³ Wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r., *Les Verts/Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, pkt 29–31.

³⁴ W niniejszej sprawie miasto Londyn znajdowałoby się w podobnej sytuacji co sam Amsterdam w zakresie, w jakim przynależność państwowa nie jest istotna z punktu widzenia legitymacji procesowej na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE, nawet w odniesieniu do legitymacji procesowej państw trzecich (wyrok z dnia 22 czerwca 2021 r., *Wenezuela/Rada*, C-872/19 P, EU:C:2021:507). Rozumowanie przedstawione w pkt 40–53 tego wyroku w całości stosuje się do jednostek terytorialnych państw trzecich.

gospodarczymi i społecznymi, *sam akt wskazania miasta jako siedziby* agencji Unii samoistnie i bezpośrednio oddziałuje na jego sytuację prawną jako *konkurenta* ubiegającego się o goszczenie tej siedziby³⁵.

98. Miast europejskich, które goszczą (lub pragną gościć) siedziby agencji Unii, nie można traktować wyłącznie jako fizycznych lokalizacji w państwie członkowskim. Wbrew temu, co twierdzi Rada, nie da się przyjąć, że wskazanie miasta jako siedziby agencji stanowi kwestię wewnętrzną, dotyczącą wyłącznie państwa członkowskiego. Warto zauważyć, że w zaskarżonym rozporządzeniu, inaczej niż miało to niekiedy miejsce w przeszłości, siedziba agencji zostaje ustanowiona *w drodze wskazania konkretnego miasta* jako jednostki terytorialnej, a *nie w drodze wskazania państwa członkowskiego*³⁶.

99. Uważam zatem, że argument przytoczony przez Radę jest nie do utrzymania. Z pewnością dokonanie pierwotnego wyboru odnośnie do tego, które miasto w państwie członkowskim będzie mogło wziąć udział w konkursie, stanowi kwestię zamykającą się w obrębie jednego państwa członkowskiego. Niemniej jednak wskazanie miasta, które będzie gościć agencję, i jednoczesne odrzucenie ofert wszystkich pozostałych konkurentów, przestaje być „wyłącznie sprawą wewnętrzną danego państwa członkowskiego”. Akt Unii w sposób wyraźny rozstrzyga tę kwestię na szczeblu konkretnego miasta, a nie tylko na szczeblu państwa członkowskiego, wskutek czego oddziałuje on na to miasto³⁷.

100. Czy analogicznie oznacza to również, że osoby fizycznej, takiej jak komisarz, nie dotyczy bezpośrednio akt prawa (Unii), którym ta osoba zostaje powołana na stanowisko komisarza (albo z niego odwołana), ponieważ – w ostatecznym rozrachunku – to przecież państwo członkowskie zaproponowało jej kandydaturę lub jej odwołanie³⁸? Okoliczność, że to państwo członkowskie dokonuje pierwotnej „nominacji”, nie może oznaczać, iż jednostka, której przysługuje odrębna i niezależna osobowość prawna, na zawsze pozostaje jedynie „przedmiotem” i nigdy nie może zostać uznana za „podmiot”, nawet jeżeli niewątpliwie oddziałują na nią bezpośrednio akty, w których wyraźnie jest o niej mowa i które wpływają na jej sytuację prawną.

101. Podsumowując, moim zdaniem sytuacja prawna Comune di Milano została bezpośrednio zmieniona wskutek przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia. Na mocy tego rozporządzenia wskazano bowiem, że skutkiem prawnie wiążącym, że siedzibą EMA jest Amsterdam, co doprowadziło automatycznie do wykluczenia możliwości ulokowania siedziby tej agencji w Mediolanie.

³⁵ Jest oczywiste, że to właśnie z tej przyczyny orzecznictwo dotyczące funduszy Unii nie może być w tym względzie stosowane analogicznie. Zobacz na przykład wyrok z dnia 22 marca 2007 r., Regione Siciliana/Komisja, C-15/06 P, EU:C:2007:183.

³⁶ Zobacz na przykład art. 4 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1365/75 z dnia 26 maja 1975 r. w sprawie utworzenia Europejskiej Fundacji na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Dz.U. 1975, L 139, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 1, s. 181), który stanowił, że „[s]iedziba Fundacji mieści się w Irlandii”. Przedstawiciele rządów państw członkowskich, podczas spotkania na szczeblu szefów państw i rządów w dniu 29 października 1993 r., postanowili też, że Urząd Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego (znaki towarowe i wzory) będzie miał swoją siedzibę w Hiszpanii, w mieście, które zostanie określone przez rząd hiszpański; zob. decyzja podjęta za wspólnym porozumieniem między przedstawicielami rządów państw członkowskich podczas spotkania na szczeblu szefów państw i rządów w sprawie lokalizacji siedzib niektórych organów i służb Wspólnot Europejskich oraz Europolu (Dz.U. 1993, C 323, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 1, s. 229).

³⁷ Gdyby tok rozumowania Rady doprowadził do (nie)logicznego końca i uznać, że wszystko to jest rzeczywiście kwestią „wyłącznie wewnętrzną” państwa członkowskiego, to państwo członkowskie, którego miasto zostało wybrane, powinno móc również po prostu dokonać „relokacji” siedziby agencji w inne miejsce położone na jego terytorium geograficznym. Tym samym Królestwo Niderlandów mogłyby w dowolnym momencie przenieść siedzibę EMA na przykład do Tilburga albo do Lelystadu.

³⁸ Nawiasem mówiąc, o przesłance „bezpośredniego oddziaływania” w ogóle nie wspomniano w wyroku z dnia 12 maja 2015 r., Dalli/Komisja (T-562/12, EU:T:2015:270), w którym analizowano żądanie stwierdzenia nieważności ustnej decyzji, która miała zostać podjęta przez ówczesnego przewodniczącego Komisji, na podstawie której skorzystał on z przewidzianego w art. 17 ust. 6 TUE uprawnienia do żądania złożenia rezygnacji przez członka Komisji.

2. Indywidualne oddziaływanie

102. Aby środek o zasięgu ogólnym przyjęty przez instytucję Unii dotyczył indywidualnie osoby fizycznej lub prawnej, środek ten musi wywierać wpływ na sytuację takiej osoby ze względu na szczególne dla niej cechy charakterystyczne *lub* na sytuację faktyczną, która odróżnia ją od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje ją w taki sam sposób jak adresata tego środka³⁹.

103. W złożonej skardze Comune di Milano stwierdza, że w pełni uczestniczyła w przygotowywaniu oferty i w procedurze wyboru, o której mowa w motywie 1 i art. 1 zaskarżonego rozporządzenia. Zaskarżone rozporządzenie dotyczy indywidualnie Comune di Milano ze względu na jej szczególny status miasta kandydackiego w kontekście procedury wyboru. Gdyby nie wybrano miasta Amsterdam, w art. 1 zaskarżonego rozporządzenia byłaby bowiem mowa o Mediolanie. Ponadto zgłoszenie przez Włochy oferty Mediolanu było zbieżne z przyświecającym Comune di Milano celem polegającym na sprzyjaniu rozwojowi społeczno-gospodarczemu i przemysłowemu jej terytorium, zgodnie z art. 3 jej statutu. Ulokowanie siedziby EMA w Amsterdamie utrudnia tej gminie wykonywanie przysługujących jej kompetencji w sposób, jaki uznaje ona za stosowny. Ponadto Comune di Milano poniosła pewne wydatki i przeprowadziła badania. Gościła nawet delegację EMA, aby zaznajomić się dokładniej z kryteriami wyboru oraz je spełnić. Gmina ta przypomina też, że w swoim orzecznictwie Trybunał rozważał sytuację, w której dana osoba jest wyraźnie wymieniona w aktach poprzedzających przyjęcie zaskarżonych aktów Unii, jak również sytuację, w której w owych aktach uwzględnia się pewne elementy dotyczące konkretnie strony skarżącej. W tym względzie Comune di Milano przytacza orzecznictwo dotyczące ceł antydumpingowych⁴⁰ i zamówień publicznych⁴¹.

104. Rada i Parlament, popierane przez Komisję, podnoszą, że nie występuje indywidualne oddziaływanie na Comune di Milano.

105. Rada twierdzi, że Comune di Milano nie wykazała – mimo powołania się na art. 3 swojego statutu – w jaki sposób przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia wpłynęło konkretnie na wykonywanie przez nią kompetencji przyznanych jej przez krajowy porządek prawny. Wydatki, jakie ostatecznie poniosła ta gmina, również nie mają znaczenia. W rzeczywistości wykazują one związek wyłącznie z kwestią organizacji wewnętrznej, która powinna zostać załatwiona ramach relacji z państwem włoskim. Rada utrzymuje również, że Comune di Milano nie była w żaden sposób włączona w procedurę zmierzającą do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia. Fakt, że uczestniczyła ona w przygotowaniu oferty Włoch, nie jest wystarczający, aby móc stwierdzić istnienie indywidualnego oddziaływania. Przyjęte w dniu 22 czerwca 2017 r. zasady proceduralne nie przyznają żadnych praw jakimkolwiek podmiotom innym niż państwa członkowskie – to te ostatnie zgłaszają oferty, wymieniają informacje z Komisją i uczestniczą w głosowaniu. Za nieistotną należy uznać okoliczność, że niektóre państwa członkowskie włączyły swoje miasta kandydujące w przygotowywanie odpowiednich ofert.

106. Parlament wskazuje z kolei, że współpraca między państwami członkowskimi z wykorzystaniem zasad proceduralnych z dnia 22 czerwca 2017 r. całkowicie różni się od procesu podejmowania decyzji przez Unię. Jakikolwiek udział skarżącej w tego rodzaju

³⁹ Zobacz podobnie w szczególności wyroki: z dnia 15 lipca 1963 r., Plaumann/Komisja, 25/62, EU:C:1963:17, s. 107; z dnia 15 lipca 2021 r., Deutsche Lufthansa/Komisja, C-453/19 P, EU:C:2021:608, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁴⁰ Wyrok z dnia 16 maja 1991 r., Extramet Industrie/Rada, C-358/89, EU:C:1991:214, pkt 14, 15 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁴¹ Wyrok z dnia 28 października 1982 r., Groupement des Agences de voyages/Komisja, 135/81, EU:C:1982:371, pkt 11.

współpracy nie może jej „indywidualizować” w taki sposób, jaki jest wymagany, aby spełniona była przesłanka indywidualnego oddziaływania. Ponadto żaden przepis prawa Unii nie zobowiązuje prawodawcy do wzięcia pod uwagę sytuacji skarżącej w trakcie trwania procedury zmierzającej do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia. W każdym razie zasady proceduralne z dnia 22 czerwca 2017 r., bez uszczerbku dla ich znaczenia, przyznają rolę jedynie państwom członkowskim, a nie samorządowi terytorialnemu⁴².

107. Zgadzam się z Parlamentem i Radą, że przytoczone przez Comune di Milano argumenty dotyczące wpływu społeczno-gospodarczego, jaki wywarłoby ulokowanie na jej terytorium siedziby [EMA], jak również dotyczące poniesionych przez tę gminę wydatków i poczynionych przez nią wysiłków związanych z przygotowaniem oferty Włoch, nie pozwalają, same w sobie, na ustalenie, iż występuje indywidualne oddziaływanie. Powołanie się przez jednostkę terytorialną na okoliczność, że dany akt Unii może wpływać na pewne uwarunkowania społeczno-gospodarcze na obszarze objętym jej właściwością miejscową nie wystarcza do uznania, że taki akt dotyczy owej jednostki, a tym bardziej, że dotyczy on jej indywidualnie⁴³.

108. Zgadzam się także z Radą, że nie można uznać, iż zaskarżone rozporządzenie wywarło wpływ na wykonywanie prerogatyw przysługujących Comune di Milano. Moim zdaniem kryterium z wyroku *Vlaams Gewest*⁴⁴ nie ma znaczenia dla niniejszego postępowania. Nie rozumiem, w jaki sposób fakt, że w zaskarżonym rozporządzeniu jako siedzibę EMA wskazano Amsterdam, a nie Mediolan, utrudnia Mediolanowi wykonywanie swoich autonomicznych uprawnień w rozumieniu kryterium z wyroku *Vlaams Gewest*. Związek z wykonywaniem tych uprawnień jest co najwyżej pośredni i hipotetyczny.

109. W niniejszej sprawie nie mówimy jednak o jednostce terytorialnej, której akt Unii dotyczy z tej przyczyny, że uniemożliwia jej wykonywanie jej autonomicznych uprawnień (kryterium z wyroku *Vlaams Gewest*)⁴⁵. Oddziaływanie na Comune di Milano wynika w tej sprawie ze statusu owej gminy jako konkurenta, ponieważ w zaskarżonym rozporządzeniu miasto Mediolan nie zostało wybrane jako siedziba agencji Unii. Indywidualne oddziaływanie na tę gminę należy ocenić właśnie przez pryzmat konkretnego wyboru siedziby EMA, którego dokonano na mocy zaskarżonego rozporządzenia. W tym zakresie istotny jest mechanizm określany powszechnie mianem kryterium z wyroku *Plaumann*: decydujące znaczenie mają cechy charakterystyczne szczególne dla skarżącego lub, alternatywnie, sytuacja faktyczna, która odróżnia tego skarżącego od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje go w taki sam sposób jak adresata środka⁴⁶.

⁴² W tym względzie Parlament powołuje się analogicznie na postanowienie z dnia 2 czerwca 2008 r., *WWF-UK/Rada*, T-91/07, niepublikowane, EU:T:2008:170, pkt 72.

⁴³ Zobacz podobnie postanowienia: z dnia 16 czerwca 1998 r., *Comunidad Autónoma de Cantabria/Rada*, T-238/97, EU:T:1998:126, pkt 49, 50 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 23 października 1998 r., *Regione Puglia/Komisja i Hiszpania*, T-609/97, EU:T:1998:249, pkt 21, 22.

⁴⁴ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 30 kwietnia 1998 r., *Vlaams Gewest/Komisja*, T-214/95, EU:T:1998:77, pkt 29; z dnia 23 października 2002 r., *Diputación Foral de Guipúzcoa/Komisja*, T-269/99, T-271/99 i T-272/99, EU:T:2002:258, pkt 41; z dnia 15 czerwca 1999 r., *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Komisja*, T-288/97, EU:T:1999:125, pkt 32; z dnia 5 października 2005 r., *Land Oberösterreich/Komisja*, T-366/03 i T-235/04, EU:T:2005:347, pkt 28. Aby zapoznać się z bardziej pogłębioną analizą tego orzecznictwa, zob. moja opinia w sprawie *Région de Bruxelles-Capitale/Komisja*, C-352/19 P, EU:C:2020:588, pkt 58–62.

⁴⁵ W każdym razie z pewnością nie jest tak, że aby wykazać bezpośrednio i indywidualne oddziaływanie jednostka terytorialna może się powołać tylko na kryterium z wyroku *Vlaams Gewest* – zob. na przykład wyrok z dnia 10 lutego 2000 r., *Nederlandse Antillen/Komisja*, T-32/98 i T-41/98, EU:T:2000:36, pkt 50–57.

⁴⁶ Zobacz przypis 39.

110. Istnieje szereg czynników „indywidualizujących” sytuację Comune di Milano, a tym samym odróżniających ją od każdej innej osoby i upodabniających ją do adresata środka. Nacisk należy położyć na *sytuację faktyczną*, w jakiej Comune di Milano znalazła się wskutek przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia oraz przebiegu prowadzącej do tego procedury.

111. Po pierwsze, już w motywie pierwszym zaskarżonego rozporządzenia wskazano, że wybór Amsterdamu jako nowej siedziby EMA wynika z decyzji przedstawicieli państw członkowskich. W owym motywie wyrażono zasadniczy cel przyświecający przyjęciu zaskarżonego rozporządzenia. Niezależnie od tego, czy ta decyzja wywołuje skutki prawne, czy też nie, z faktycznego punktu widzenia stanowi ona podstawę dla określenia siedziby EMA. W związku z tym, również z perspektywy faktycznej, nie można pominąć faktu, że Mediolan był jednym z rozważanych miast kandydackich i otrzymał część głosów. W związku z tym miasto Mediolan, a dokładniej Comune di Milano, nie tylko należało do stosunkowo wąskiej, zamkniętej grupy miast kandydackich, lecz zostało dodatkowo zindywidualizowane na skutek przeprowadzenia przez państwa członkowskie procedury wyboru, w ramach której dotarło ono do ostatniego etapu jako jedyny bezpośredni kandydat Amsterdamu, przy czym jego oferta została odrzucona ze względu na zastosowanie zasad przewidujących podjęcie decyzji w drodze losowania.

112. Po drugie, jak podniosła Rada w odpowiedzi na skargę w sprawie C-106/19, w czasie trwania procedury ustawodawczej rozważano możliwość ulokowania siedziby EMA w Mediolanie, o czym świadczy fakt złożenia w toku prac parlamentarnych kilku poprawek (które nie zostały jednak uwzględnione)⁴⁷.

113. Podsumowując, z procedury poprzedzającej decyzję państw członkowskich i z procedury ustawodawczej prowadzącej do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia wyłaniają się szczególnie okoliczności faktyczne, które odróżniają, a nawet indywidualizują Comune di Milano. Rzeczony rozporządzenie dotyczy indywidualnie tej gminy, będącej prawnym ucieleśnieniem jednego z miast kandydackich, i rozstrzyga o jej szansach na goszczenie siedziby EMA⁴⁸.

3. *Interes prawny we wniesieniu skargi*

114. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez osobę fizyczną lub prawną jest dopuszczalna jedynie w zakresie, w jakim osoba ta ma interes prawny w stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu. Interes taki zakłada, że stwierdzenie nieważności tego aktu może samo w sobie wywołać skutki prawne. W wyniku skargi strona skarżąca będzie mogła zatem uzyskać jakąś korzyść. Dowód na istnienie takiego interesu, który jest oceniany w dniu wniesienia skargi i stanowi pierwszą i podstawową przesłankę skargi do sądu, powinien być przedstawiony przez skarżącego⁴⁹.

115. W swojej skardze Comune di Milano wskazuje, że ma interes prawny w jej wniesieniu. Jeżeli ta skarga zostałaby uwzględniona, siedziba EMA mogłaby zostać przyznana miastu Mediolan bez konieczności przeprowadzania nowej procedury wyboru. W razie konieczności powtórzenia tej procedury oferta Włoch miałyby, ze względu na swoje obiektywne cechy, największe szanse

⁴⁷ Zobacz poprawki 39, 46, 47, 48. Wniosek dotyczący rozporządzenia przedłożony w dniu 31 stycznia 2018 r. przez Komisję Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, „Poprawki 1–51, Projekt sprawozdania Giovanni La Via, Siedziba Europejskiej Agencji Leków” [COM(2017)0735 – C8-0421/2017–2017/0328(COD)] – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-AM-616891_PL.pdf.

⁴⁸ Zobacz analogicznie wyroki: z dnia 6 marca 1979 r., Simmenthal/Komisja, 92/78, EU:C:1979:53, pkt 25, 26; z dnia 29 kwietnia 2004 r., Komisja/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, pkt 57.

⁴⁹ Zobacz na przykład wyrok z dnia 27 marca 2019 r., Canadian Solar Emea i in./Komisja, C-236/17 P, EU:C:2019:258, pkt 91.

powodzenia. Nawet jeżeli siedziba EMA nie zostałaby z jakiegokolwiek przyczyny ulokowana w Mediolanie, zachowałby on interes prawny we wniesieniu skargi. Mógłby on się domagać przywrócenia stanu poprzedniego poprzez zapłatę odszkodowania. Ponadto mógłby on odnieść korzyść, gdyby w przyszłości ubiegał się o siedziby innych agencji lub jednostek organizacyjnych Unii, ponieważ procedury wyboru nie byłyby obciążone nieprawidłowościami stwierdzonymi przez Trybunał w niniejszym postępowaniu. Wreszcie Comune di Milano ma interes prawny we wniesieniu skargi z uwagi na istotne skutki społeczno-gospodarcze i przemysłowe, jakie wywołałoby ulokowanie siedziby EMA na jej terytorium.

116. Rada, Parlament i Komisja uważają, że Comune di Milano nie ma interesu prawnego we wniesieniu skargi. Po pierwsze, Rada i Parlament podnoszą zasadniczo, że uwzględnienie skargi skarżącej nie musi oznaczać, iż siedziba EMA zostanie ulokowana w Mediolanie. Nawet gdyby Republika Włoch ponownie podjęła decyzję o zgłoszeniu Mediolanu jako miasta kandydackiego, nie da się przewidzieć, do jakich rezultatów doprowadzą przyszłe procedury zmierzające do wyznaczenia siedziby tej agencji. Jakikolwiek ewentualny przyszły interes związany z przyszłą procedurą wyboru, która nie będzie wadliwa ze względu na niezgodność z prawem, jest zatem hipotetyczny. Nie można mówić o bezpośrednim i rzeczywistym interesie, lecz jedynie o interesie potencjalnym i pośrednim. Po drugie, zdaniem Rady należy odrzucić również argument odnoszący się do ewentualnego roszczenia odszkodowawczego. Zaskarżone rozporządzenie nie jest źródłem podnoszonej przez Comune di Milano szkody. Po trzecie, skutki związane z interesami o charakterze społeczno-gospodarczym i przemysłowym nie są istotne, ponieważ Trybunał wyjaśnił, że tego rodzaju względy nie są wystarczające do wykazania interesu prawnego we wniesieniu skargi. Po czwarte, Parlament uważa, że analizowane rozporządzenie nie narusza autonomii prawnej ani finansowej skarżącej. Nie może ona również się powoływać na interes osobisty wynikający z jej udziału w procedurze wyboru. Comune di Milano nie ma własnego interesu osobistego, który byłby odmienny od interesu państwa włoskiego.

117. Zgadzam się, że nawet jeżeli co do zasady ewentualność wniesienia powództwa odszkodowawczego wystarcza dla uzasadnienia interesu prawnego do wystąpienia ze skargą⁵⁰, to takie powództwo nie może jednak być jedynie hipotetyczne. Comune di Milano nie może się powołać na samą możliwość wytoczenia takiego powództwa, bez wskazania konkretnych okoliczności dotyczących szczegółowych skutków zarzucanej niezgodności z prawem i charakteru szkody⁵¹.

118. Niemniej jednak niezależnie od tego, czy w przyszłości będzie można wytoczyć jakiegokolwiek powództwo odszkodowawcze, czy też nie, uważam, że Comune di Milano w wystarczający sposób wykazała istnienie interesu prawnego we wniesieniu skargi.

119. Nie ulega wątpliwości, że w razie stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia ponownie otworzyłaby się możliwość wskazania siedziby EMA w mieście innym niż Amsterdam. Odnosi się to również do Mediolanu, który w procedurze poprzedzającej decyzję przedstawicieli państw członkowskich był jednym z najsilniejszych konkurentów.

⁵⁰ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 17 września 2015 r., *Mory i in./Komisja*, C-33/14 P, EU:C:2015:609, pkt 69, 79 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 7 listopada 2018 r., *BPC Lux 2 i in./Komisja*, C-544/17 P, EU:C:2018:880, pkt 43. W tym kontekście można również przypomnieć, że instytucje Unii, nawet gdy działają poza ramami prawnymi Unii, nie są chronione przed możliwością wniesienia przeciwko nim skarg o odszkodowanie na podstawie art. 268 i 340 TFUE. Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 20 września 2016 r., *Ledra Advertising i in./Komisja i EBC*, od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701 pkt 54–60.

⁵¹ Zobacz wyrok z dnia 30 kwietnia 2020 r., *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Komisja*, C-560/18 P, EU:C:2020:330, pkt 73, 74.

120. W tym względzie podstawowe założenia leżące u podstaw orzecznictwa Trybunału w obszarze zamówień publicznych ponownie można – choć dotyczy ono odmiennej i szczególnej dziedziny prawa Unii – w całości odnieść do niniejszej sprawy. Konkurent ma interes prawny we wniesieniu skargi w zakresie, w jakim stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu pociągnęłoby za sobą wszczęcie kolejnej procedury wyboru i umożliwiłoby skarżącemu złożenie nowej oferty⁵². Taki interes może istnieć nawet wówczas, gdy konkurent utracił już wszystkie szanse na uzyskanie zamówienia, a to dlatego, że w przyszłości może potencjalnie odnieść korzyść z procedur „wolnych od błędów” tego samego rodzaju⁵³. Względy związane z unikaniem wystąpienia w przyszłości niezgodności z prawem wykraczają bowiem poza ramy właściwe orzecznictwu w dziedzinie zamówień publicznych⁵⁴. Zaskarżona procedura wyboru była wprawdzie bardzo specyficzna i miała charakter *sui generis*, jednak należy zadać sobie pytanie, o jakiej innej logice można mówić w kontekście takiej szczególnej procedury, która – zgodnie z zamysłem jej twórców – wykazuje tak silne podobieństwo do procedur przetargowych.

121. Wreszcie bez znaczenia jest fakt, że rząd włoski wniósł osobną skargę. Z orzecznictwa wynika, że okoliczność, iż zarówno państwo członkowskie, jak i jedna z jego jednostek mają interes prawny we wniesieniu skargi na ten sam akt, nie oznacza, że interes prawny takiej jednostki we wniesieniu skargi nie wystarcza do uznania dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE⁵⁵.

122. Podsumowując, moim zdaniem Comune di Milano ma legitymację procesową do wniesienia skargi na zaskarżone rozporządzenie oraz interes prawny w jej wniesieniu. Jest mi doskonale znane restrykcyjne orzecznictwo Trybunału dotyczące legitymacji procesowej nieuprzywilejowanych skarżących w świetle art. 263 akapit czwarty TFUE. O ile niewątpliwie ustanawia ono wysokie wymagania, o tyle nie należy czynić z niego kuriozum, a tym samym – tworzyć poczucia niesprawiedliwości. Na pewnym podstawowym poziomie intuicji, zanim jeszcze obraz przysłoni cała lawina orzeczeń, w których drobiazgowo roztrząsa się, dlaczego nikt nie może bezpośrednio zaskarżyć niczego przed sądami Unii, kwestia legitymacji procesowej Comune di Milano jawi się w istocie jako stosunkowo prosta: w takiej wyjątkowej i rzadkiej sytuacji okoliczność, że owo miasto nie zostało wybrane, z pewnością go dotyczy.

123. W tym względzie nieodmiennie uważam za pomocne sporadyczne konfrontowanie zwykłych ludzi, to znaczy prawników, którzy nie zajmują się prawem Unii, a najlepiej – nie-prawników, z analizowanymi przeze mnie rozwiązaniami prawnymi. Można to nazwać weryfikacją z rzeczywistością. Czy jestem w stanie wyjaśnić określone koncepcje i propozycje prawne inteligentnym istotom ludzkim? Jeżeli nie, to prawdopodobnie nie są one przekonujące. Albo też są one po prostu błędne. W tym kontekście dość trudno byłoby mi objaśnić (i uzasadnić) tezę, że na kogoś, kto uczestniczył w (zamkniętej) procedurze wyboru, lecz nie został wybrany, nie oddziałuje wynik takiej procedury wyboru oraz że taki ktoś nie ma żadnego interesu w jego zakwestionowaniu. Miałbym z tym spory problem, jeszcze zanim musiałbym w ogóle dodać, że w razie uznania, iż taki konkurent nie ma legitymacji procesowej do wniesienia skargi do Trybunału, nie może on tak naprawdę zwrócić się nigdzie indziej.

⁵² Wyrok z dnia 6 lipca 2000 r., AICS/Parlament, T-139/99, EU:T:2000:182, pkt 33.

⁵³ Zobacz na przykład wyroki: z dnia 11 maja 2010 r., PC-Ware Information Technologies/Komisja, T-121/08, EU:T:2010:183, pkt 40; z dnia 20 września 2011 r., Evropaiki Dynamiki/EBI, T-461/08, EU:T:2011:494, pkt 64–66.

⁵⁴ Zobacz wyroki: z dnia 6 września 2018 r., Bank Mellat/Rada, C-430/16 P, EU:C:2018:668, pkt 64; z dnia 7 czerwca 2007 r., Wunenburger/Komisja, C-362/05 P, EU:C:2007:322, pkt 50–52; z dnia 22 marca 2018 r., De Capitani/Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167, pkt 32.

⁵⁵ Wyroki: z dnia 30 kwietnia 1998 r., Vlaams Gewest/Komisja, T-214/95, EU:T:1998:77, pkt 30; z dnia 15 grudnia 1999 r., Freistaat Sachsen i in./Komisja, T-132/96 i T-143/96, EU:T:1999:326, pkt 92. Zobacz także wyrok z dnia 10 lutego 2000 r., Nederlandse Antillen/Komisja, T-32/98 i T-41/98, EU:T:2000:36, pkt 58.

B. Co do istoty

124. Jeśli chodzi o istotę, to niniejsze sprawy są niezwykle złożone, ale przy tym prawdopodobnie względnie oczywiste.

125. Na pierwszy rzut oka wiele spośród przytoczonych w niniejszych sprawach argumentów po prostu zbija z tropu, stanowiąc przejawy zaawansowanej wołtyżerki prawnej. Państwo członkowskie i jednostka samorządu terytorialnego dążą do zapewnienia ochrony prerogatyw Parlamentu w pewnym konkretnym przypadku, co czynią najwyraźniej wbrew woli samego Parlamentu, podczas gdy w równoległym toczącym się postępowaniu Parlament stoi na stanowisku, że te prerogatywy muszą być przestrzegane. Jedno z państw członkowskich twierdzi, że państwa członkowskie nie mają kompetencji do podejmowania decyzji w sprawie siedzib agencji, mimo iż wcześniej wyraziło ono wolę udziału w procedurach zmierzających do wypracowania decyzji właśnie w tym przedmiocie i najwyraźniej wyraża taką wolę również pro futuro. Z kolei Rada twierdzi, że decyzja przedstawicieli państw członkowskich w sprawie siedziby agencji Unii, podjęta na podstawie art. 341 TFUE, jest wiążąca dla wszystkich, mimo iż na kolejnym etapie nie dochodzi do ograniczenia niczyich uprawnień prawodawczych, w szczególności w odniesieniu do tego, gdzie dokładnie należy uregulować tę kwestię.

126. Można wskazać kilka powodów, dla których ujawniły się tak frapująco odmienne stanowiska argumentacyjne. Niniejsze postępowanie stanowi konglomerat pięciu różnych spraw, w ramach których różne podmioty realizują dość zróżnicowane interesy. Wysoki stopień złożoności wynika także ze związku – który z pewnością istnieje w ujęciu faktycznym i który występował w dotychczasowej praktyce instytucjonalnej – między decyzją przedstawicieli państw członkowskich a jej następczym „wykonaniem” w porządku prawnym Unii. W takich okolicznościach faktycznie niemożliwe jest utrzymanie spójnego stanowiska we wszystkich sprawach i dopasowanie do obecnej rzeczywistości konstytucyjnej różnego rodzaju praktyk stosowanych w przeszłości, przy jednoczesnym zapewnieniu idealnej harmonii wszystkich elementów.

127. Gdyby jednak Trybunał zgodził się z zaproponowanym w mojej równoległej opinii w sprawach EMA 1/ELA podejściem do kluczowej (i powstającej na wcześniejszym etapie) kwestii dotyczącej charakteru prawnego decyzji przedstawicieli państw członkowskich, w której określają oni swoje preferencje co do lokalizacji siedziby nowej agencji Unii, to rozwiązanie (powstających na późniejszym etapie) kwestii, które ujawniły się w ramach niniejszych spraw połączonych i które dotyczą aktu prawa Unii, nie powinno nastroczać zbytnich trudności. Wychodząc z tego założenia, w dalszej części niniejszej opinii zasugeruję, że ani zarzut naruszenia prerogatyw Parlamentu (pkt 1), ani zarzut wadliwości wewnętrznej procedury (zwykłej procedury ustawodawczej) Unii ze względu na jej związek z decyzją przedstawicieli państw członkowskich (pkt 2) nie zasługują moim zdaniem na uwzględnienie.

1. W przedmiocie zarzutu pierwszego w sprawie C-106/19 i w sprawie C-232/19: zarzucane naruszenie prerogatyw Parlamentu

128. W ramach zarzutu pierwszego w sprawie C-106/19 rząd włoski podnosi naruszenie art. 10, art. 13 i art. 14 ust. 1 TUE oraz art. 114, art. 168 ust. 4 lit. c), art. 289 i 294 TFUE. Argumentacja przedstawiona w tym względzie została powtórzona w ramach zarzutu pierwszego podniesionego przez Comune di Milano w sprawie C-232/19. Za pomocą tych argumentów, które rozpatrząc łącznie, wskazuje się zasadniczo, że w procesie prowadzącym do wyboru nowej siedziby EMA rola Parlamentu jako współprawodawcy została umniejszona.

129. Po pierwsze, należy stwierdzić, że w niniejszych sprawach, inaczej niż w sprawach połączonych C-59/18 i C-182/18, nie podnosi się kwestii tego, czy zaskarżone rozporządzenie jest aktem, którego zgodność z prawem może być kontrolowana w trybie art. 263 TFUE. Zaskarżone rozporządzenie zostało przyjęte zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą z art. 294 TFUE, a zatem stanowi akt ustawodawczy⁵⁶.

130. Po drugie, argumenty rządu włoskiego i Comune di Milano, zgodnie z którymi Parlament został wykluczony z procedury wyboru nowej siedziby EMA, wydają się opierać na założeniu, że istnieje związek o charakterze prawnie wiążącym między decyzją przedstawicieli państw członkowskich a zaskarżonym rozporządzeniem. W związku z tym ową decyzję przedstawia się jako określającą w sposób wiążący treść tego rozporządzenia w odniesieniu do wyboru nowej siedziby EMA.

131. Uważam, podobnie jak utrzymują Parlament i Komisja w kontekście niniejszego postępowania, że to założenie jest błędne. Jak szczegółowo wyjaśniłem w mojej równoległej opinii w sprawach EMA 1/ELA⁵⁷, decyzja polityczna przedstawicieli państw członkowskich została podjęta w oparciu o szczególne zasady proceduralne uzgodnione przez państwa członkowskie poza systemem prawa Unii. O ile owe zasady przyznawały pewną określoną rolę Komisji, o tyle nie przyznawały one żadnej roli Parlamentowi.

132. W związku z tym sam fakt, że Parlament nie uczestniczył w procedurze zmierzającej do wypracowania przez państwa członkowskie politycznej (i z punktu widzenia prawa Unii – niewiążącej) decyzji w sprawie nowej siedziby EMA, nie może być postrzegany w kategoriach naruszenia lub obejścia prerogatyw Parlamentu jako równoprawnego współprawodawcy.

133. Po trzecie, jak słusznie przypomina Komisja w uwagach interwenienta przedłożonych w sprawie C-232/19, Trybunał orzekł, w wyroku Polska/Parlament i Rada, że „ustalanie treści aktu prawodawczego leży w gestii wyłącznie” Parlamentu i Rady wykonujących kompetencje prawodawcze „zastrzeżone dla [nich] w art. 14 ust. 1 TUE i w art. 16 ust. 1 TUE [...]”⁵⁸.

134. Wbrew temu, co w odpowiedzi na uwagi interwenienta przedłożone przez Komisję utrzymuje Rada, nie wydaje mi się, że ta linia orzecznictwa znajduje zastosowanie wyłącznie do wytycznych politycznych Rady Europejskiej. Rola Rady Europejskiej rzeczywiście została określona w art. 15 TUE. Logiczne jest jednak, że nie może tak być w przypadku procedury, którą państwa członkowskie uzgodniły między sobą poza strukturami instytucji Unii i która nie może wywoływać żadnych skutków prawnych w porządku prawnym Unii. Wspólne dla sytuacji rozpatrywanej w wyroku Polska/Parlament i Rada i sytuacji analizowanej w niniejszym postępowaniu jest to, że decyzja polityczna podjęta *poza* procedurą ustawodawczą nie może przesądzać o konkretnym wyniku tejże procedury.

135. To właśnie w tym kontekście, który musi stanowić punkt wyjścia, należy zbadać zgodność z prawem zaskarżonego rozporządzenia. W ramach tego badania zakres kontroli jest z konieczności ograniczony ze względu na uprawnienia dyskrecjonalne o charakterze politycznym, jakie wykonuje instytucja Unii, taka jak Parlament⁵⁹.

⁵⁶ Zobacz w tym względzie postanowienie z dnia 6 września 2011 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, T-18/10, EU:T:2011:419, pkt 60.

⁵⁷ Moja opinia w sprawach EMA 1/ELA, pkt 83–143, 164–176.

⁵⁸ Wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁵⁹ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Puppinck i in./Komisja, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, pkt 95, 96.

136. Jeśli chodzi o zwykłą procedurę ustawodawczą, której zwieńczeniem było przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia, przypominam, że Parlament korzysta z praw proceduralnych przysługujących mu z uwagi na jego status współprawodawcy, który sprawia, iż jest on traktowany na równi z Radą, jak przewiduje to art. 294 TFUE. Te prawa proceduralne, które mogą być wykonywane podczas poszczególnych czytań lub w ramach prac komitetu pojednawczego, dają Parlamentowi faktyczną możliwość nie tylko wpływania na wynik procesu legislacyjnego, lecz także jego współkształtowania. W razie potrzeby Parlament może nawet odrzucić wniosek ustawodawczy.

137. W związku z tym, jeżeli Parlament nie zgadzał się na przeniesienie siedziby EMA do Amsterdamu, to dysponował narzędziami pozwalającymi zapobiec temu, by decyzja polityczna podjęta wcześniej przez państwa członkowskie i zaproponowana przez Komisję została potwierdzona w treści wiążącego aktu ustawodawczego Unii. Tymczasem, jak podkreślił sam Parlament, taka sytuacja w sposób oczywisty nie zaistniała w toku zwykłej procedury ustawodawczej przeprowadzonej w okolicznościach niniejszych spraw.

138. W pierwszej kolejności Parlament poddał pod dyskusję, podczas obrad w dniach od 12 do 15 marca 2018 r., wniosek ustawodawczy Komisji⁶⁰. Przyjął on szereg poprawek i nie wyraził żadnego sprzeciwu wobec decyzji o ulokowaniu siedziby EMA w Amsterdamie⁶¹. Na wcześniejszym etapie, jak zauważyła to Rada w sprawie C-106/19, podczas prac komisji przedmiotowo właściwej zgłoszono poprawki, w których zasugerowano, że nową siedzibę EMA należy ulokować w Mediolanie⁶². W uzasadnieniu jednej z tych poprawek wskazano, że „[z] kilku oficjalnych i prasowych źródeł wynika, że odpowiednia – choćby tymczasowa – siedziba Europejskiej Agencji Leków w Amsterdamie nie będzie dostępna w terminie do marca 2019 r. Uznaje się zatem, że decyzja podjęta przez Radę [sic!] nie może być obecnie wykonana. Dostępna w Mediolanie w pełni odpowiednia i od razu operacyjna siedziba umożliwi uniknięcie niedogodności, dodatkowych kosztów i szkodliwego wpływu na prawo obywateli do ochrony zdrowia oraz zapewni ciągłość działania Agencji”⁶³. Parlament nie zastosował się jednak do tych sugestii⁶⁴.

139. W drugiej kolejności poprawki Parlamentu zostały przekazane Radzie⁶⁵. Następnie odbyły się nieformalne negocjacje między Radą a Parlamentem, podczas których uwzględniono kilka kwestii podniesionych przez Parlament, jak wynika to z ostatecznego tekstu zaskarżonego rozporządzenia, który obaj współprawodawcy uzgodnili w dniu 16 października 2018 r.⁶⁶

⁶⁰ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 726/2004 w odniesieniu do siedziby Europejskiej Agencji Leków [COM(2017) 735 final – 2017/0328(COD)].

⁶¹ Przyjęte przez Parlament Europejski w dniu 15 marca 2018 r. poprawki do wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 726/2004 w odniesieniu do siedziby Europejskiej Agencji Leków [COM(2017)0735 – C8-0421/2017 – 2017/0328(COD)] 11 (Dz.U. 2019, C 162, s. 147).

⁶² Zobacz poprawki 39, 46, 47, 48. Wniosek dotyczący rozporządzenia przedłożony w dniu 31 stycznia 2018 r. przez Komisję Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, „Poprawki 1–51, Projekt sprawozdania Giovanni La Via, Siedziba Europejskiej Agencji Leków” [COM(2017)0735 – C8-0421/2017–2017/0328(COD)] – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-AM-616891_PL.pdf.

⁶³ Ibidem, uzasadnienie poprawki 46.

⁶⁴ Przyjęte przez Parlament Europejski w dniu 15 marca 2018 r. poprawki do wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 726/2004 w odniesieniu do siedziby Europejskiej Agencji Leków [COM(2017)0735 – C8-0421/2017–2017/0328(COD)] 11 (Dz.U. 2019, C 162, s. 147).

⁶⁵ Dokument międzyinstytucjonalny 2017/0328 (COD), nr 7098/18 z dnia 21 marca 2018 r.

⁶⁶ Dokument międzyinstytucjonalny 2017/0328 (COD), nr 13176/18 z dnia 16 października 2018 r.

140. W trzeciej kolejności w dniu 25 października 2018 r. w Parlamencie odbyło się głosowanie nad wnioskiem ustawodawczym, podczas którego uwzględniono nieformalną wymianę uwag między Radą, Parlamentem i Komisją, a to w celu osiągnięcia porozumienia w pierwszym czytaniu oraz uniknięcia w ten sposób konieczności przeprowadzania drugiego czytania lub organizowania postępowania pojednawczego⁶⁷.

141. Wreszcie zaskarżone rozporządzenie zostało przyjęte w dniu 14 listopada 2018 r. i opublikowane w Dzienniku Urzędowym w dniu 16 listopada 2018 r.⁶⁸

142. Mając na uwadze szczegółowo zreferowany powyżej przebieg procesu legislacyjnego, którego zwieńczeniem było przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia, z trudem przychodzi mi zrozumienie, w jaki sposób umniejszono do czysto formalnej rolę odgrywaną przez Parlament.

143. Należy ponownie podkreślić, że jeżeli Parlament chciał wyrazić swój sprzeciw wobec wyboru Amsterdamu jako nowej siedziby EMA, to miał ku temu wiele formalnych i nieformalnych możliwości. Z przebiegu procedury ustawodawczej wynika jednak, że wiele poprawek Parlamentu zostało w rzeczywistości przyjętych przez Radę i znalazło się w ostatecznym tekście zaskarżonego rozporządzenia. W toku zwykłej procedury ustawodawczej Parlament nie wyraził natomiast żadnych zastrzeżeń dotyczących samej siedziby.

144. Moim zdaniem jedynie mając na uwadze ten ogólny kontekst, można należycie ocenić „ubolewanie” wyrażone przez Parlament w załączniku do jego rezolucji z dnia 25 października 2018 r.⁶⁹. Przy tej okazji Parlament odnotował bowiem, że „nie uwzględniono należycie jego roli współprawodawcy, ponieważ nie zaangażowano go w procedurę wyboru nowej siedziby [EMA]”⁷⁰.

145. Jednakże, po pierwsze, to twierdzenie należy rozumieć jako odnoszące się do procedury wyboru zastosowanej podczas posiedzenia przedstawicieli państw członkowskich, którą to procedurę przeprowadzono przed uruchomieniem zwykłej procedury ustawodawczej i w ramach której nie przewidziano żadnego udziału Parlamentu, ponieważ nie chciały tego państwa członkowskie. Okoliczność, że państwa członkowskie nie życzyły sobie zaangażowania Parlamentu, nie może sama w sobie stanowić naruszenia prerogatyw Parlamentu, ponieważ w odniesieniu do kwestii rozstrzyganych poza systemem prawnym Unii Parlamentowi nie przysługują żadne przyznane mu przez traktaty prerogatywy w zakresie współdecydowania.

146. Po drugie, co się tyczy reperkusji decyzji, która została już podjęta przez państwa członkowskie poza systemem traktatów, można w pełni zrozumieć wyrażone przez Parlament we wspomnianej powyżej rezolucji życzenie, aby mógł on uczestniczyć w nieformalnym procesie poprzedzającym zwykłą procedurę ustawodawczą, tym bardziej jeżeli w jego toku miała już zostać podjęta decyzja w sprawie siedziby agencji.

147. Niemniej jednak rolą Trybunału nie jest zajmowanie się ani *politycznymi* bolączkami dotyczącymi przeszłości, ani też pragnieniami co do przyszłości. Konkluzja pozostaje taka, że Parlament *miał możliwość* wypowiedzenia się w tej kwestii w zwykłej procedurze ustawodawczej. Mimo to postanowił on, z takich czy innych powodów, *nie podważać* wyboru siedziby dokonanego

⁶⁷ Dokument międzyinstytucjonalny 2017/0328 (COD), nr 13316/18 z dnia 30 października 2018 r.

⁶⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1718 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 726/2004 w odniesieniu do siedziby Europejskiej Agencji Leków (Dz.U. 2018, L 291, s. 3).

⁶⁹ Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego 2018/1718 z dnia 25 października 2018 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 726/2004 w odniesieniu do siedziby Europejskiej Agencji Leków [COM(2017)0735 – C8-0421/2017-2017/0328(COD)].

⁷⁰ Ibidem, pkt 5.

uprzednio przez przedstawicieli państw członkowskich i nie bronić w tym względzie odmiennego stanowiska⁷¹. Prawda jest taka, że owe wybory stanowią po prostu kwestię możliwości, deklaracji i strategii politycznych oraz że w żaden sposób nie poddają się one kontroli sądowej.

148. Wydaje się, że te wnioski potwierdza stanowisko, jakie Parlament zajął w sprawie C-232/19. Parlament argumentuje bowiem, że treść zaskarżonego rozporządzenia została przyjęta niezależnie od decyzji przedstawicieli państw członkowskich, w procedurze, w której Parlament odegrał swoją autonomiczną rolę jako współprawodawca w ten sposób, iż skorzystał z przysługującego mu zakresu uznania, nie będąc przy tym w żadnym momencie związany wyborem politycznym dokonany przez państwa członkowskie.

149. Ponadto należy zauważyć, że ani rząd włoski, ani Comune di Milano nie podnoszą, iż Parlament nie skorzystał z zakresu uznania przysługującego mu jako współprawodawcy w stopniu, który prowadziłby do naruszenia wymaganych standardów. Można ponownie przypomnieć, że szeroki zakres uznania, z jakiego korzystają instytucje Unii przy wykonywaniu przysługujących im uprawnień prawodawczych, może co do zasady podlegać ograniczonej kontroli sądowej mającej na celu w szczególności sprawdzenie wystarczającego charakteru uzasadnienia i braku oczywistych błędów w ocenie⁷².

150. W tym względzie w preambule zaskarżonego rozporządzenia jest mowa o okolicznościach, jakie zaistniały wskutek podjęcia przez Zjednoczone Królestwo decyzji o wystąpieniu z Unii, i o decyzji przedstawicieli państw członkowskich z dnia 20 listopada 2017 r. (motyw 1), jak również o potrzebie „zapewni[enia] należyte[go] funkcjonowani[a] Agencji w nowej lokalizacji”, czy też „nieprzerwane[go] funkcjonowani[a] Agencji w trakcie przenoszenia siedziby oraz po jej przeniesieniu” (motywy 3 i 4). Następnie potwierdzono wystąpienie „nadzwyczajn[ej] sytuacj[i]” (motyw 4) oraz zwrócono uwagę na konieczność podjęcia działań „w trybie pilnym” (motyw 6).

151. Mimo swojej zwięzłości te twierdzenia z pewnością dostarczają wiarygodnych i, w świetle wymaganego standardu kontroli, wystarczających powodów, dla których prawodawca Unii wybrał miasto Amsterdam jako nową siedzibę EMA.

152. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał oddalił zarzut pierwszy skargi w sprawie C-106/19 i zarzut pierwszy skargi w sprawie C-232/19.

2. W przedmiocie zarzutu drugiego w sprawie C-106/19, który dotyczy niezgodności z prawem zaskarżonego rozporządzenia ze względu na niezgodność z prawem decyzji przedstawicieli państw członkowskich, oraz w przedmiocie zarzutów drugiego, trzeciego i czwartego w sprawie C-232/19

153. W ramach zarzutu drugiego skargi wniesionej przez rząd włoski w sprawie C-106/19 oraz w ramach zarzutów od drugiego do czwartego skargi wniesionej w sprawie C-232/19 podnosi się, że niezgodność z prawem zaskarżonego rozporządzenia wynika z pierwotnej niezgodności z prawem decyzji przedstawicieli państw członkowskich. W istocie chodzi tu o argumenty nawiązujące do doktryny „owoców zatrutego drzewa” – skoro pierwotna decyzja przedstawicieli państw członkowskich została przyjęta niezgodnie z prawem, to wybór siedziby EMA, który następnie odzwierciedlono w zaskarżonym rozporządzeniu, jest siłą rzeczy obarczony tą samą wadą.

⁷¹ Inaczej niż miało to miejsce w równoległym postępowaniu w sprawie C-743/19, Parlament/Rada (Siedziba ELA), w którym Parlament postanowił postąpić inaczej.

⁷² Zobacz przypis 60.

154. Do tych argumentów można się odnieść na dwa sposoby.

155. Po pierwsze, skoro Parlament nie odgrywał żadnej roli na nieformalnym etapie procedury wyboru nowej siedziby EMA, to jego prerogatywy nie mogły na tymże nieformalnym etapie zostać naruszone. Rzeczone prerogatywy nie zostały także naruszone w toku zwykłej procedury ustawodawczej poprzedzającej przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia, a to z przyczyn, które wyjaśniłem już w poprzedniej części niniejszej opinii.

156. Po drugie, decyzja przedstawicieli państw członkowskich w sprawie siedziby agencji, która nie jest objęta zakresem stosowania art. 341 TFUE, a zatem która nie może znajdować podstawy w tym postanowieniu, nie jest aktem podlegającym zaskarżeniu w rozumieniu art. 263 TFUE. Tego rodzaju akt, który pochodzi od państw członkowskich, nie wywołuje wiążących skutków prawnych w porządku prawnym Unii. W związku z tym instytucje biorące udział w zwykłej procedurze ustawodawczej dotyczącej wskazania siedziby agencji mogą oczywiście po prostu zignorować taki wyraz niewiążącej woli politycznej w odniesieniu do lokalizacji nowej siedziby agencji. Oznacza to jednak, że ewentualne wady tego (niewiążącego) aktu nie mogą wpływać na zgodność z prawem zwykłej procedury ustawodawczej, która jest od niego niezależna.

157. Krótko mówiąc, skoro rzeczony akt nie jest wiążący, podniesiony w ramach tego zarzutu przez rząd włoski i Comune di Milano argument o „niezgodności z prawem przez powiązanie” po prostu nie może zostać przyjęty. Ponadto, w pozostałym zakresie, zarzut drugi w sprawie C-106/19 i zarzuty od drugiego do czwartego w sprawie C-232/19 są w istocie skierowane przeciwko decyzji państw członkowskich, do której badania Trybunał nie jest właściwy.

158. W świetle powyższych rozważań proponuję zatem, aby Trybunał oddalił zarzut drugi w sprawie C-106/19 i zarzuty od drugiego do czwartego w sprawie C-232/19.

159. Tytułem podsumowania chciałbym dodać, że można zrozumieć niezadowolenie przegranego uczestnika konkursu, który rozpoczął się jako konkurs o charakterze merytorycznym, na potrzeby którego opracowano wykaz kryteriów służących ocenie konkurentów, lecz który zakończono, zdając się na łut szczęścia i przeprowadzając losowanie.

160. Niemniej jednak, ze strukturalnego punktu widzenia i by zniuansować rozważania przedstawione we wprowadzeniu do niniejszej opinii, rzeczywiście mogą wystąpić okoliczności, w których bardzo sensowne będzie powołanie się na niepodlegający jakiegokolwiek kontroli rezultat uzyskany w drodze losowania, zaś do tych okoliczności można niekiedy zaliczyć również procesy podejmowania decyzji prawnych. Odwołanie się do takiej logiki może w szczególności pozwolić na podjęcie (zgodnej z zasadą uzyskiwania najlepszych efektów z poniesionych nakładów) decyzji o wyborze spośród kandydatów, którzy – jak zazwyczaj ma to miejsce na takim etapie – jawią się jako równorzędni. Istnieje oczywista różnica między podejściem, w ramach którego losowanie stanowi *jedyne kryterium wyboru* (względy merytoryczne nie mają znaczenia; o wszystkim decyduje ślepy los), a podejściem zakładającym przeprowadzenie losowania na końcu merytorycznej procedury wyboru, gdy hipotetyczny stan rzeczy jest taki, że pozostało niewielu *kandydatów remisujących*, wszyscy oni są mniej więcej *równi pod względem merytorycznym* (i nikomu szczególnie nie uśmiecha się perspektywa zabarykadowania się w Kaplicy Sykstyńskiej i przeprowadzania kolejnych rund głosowania, do czasu, aż pojawi się biały dym).

161. Tak czy inaczej, przy ustalaniu zasad mających zastosowanie do kwestionowanego wyboru, Republika Włoska, a także wszystkie inne państwa członkowskie, które zgodziły się na te zasady, były usytuowane za zaciągniętą niemal całkowicie „zasłoną niewiedzy” w odniesieniu do wyniku procedury wyboru. Nie może bowiem ulegać wątpliwości, że owe państwa członkowskie zaakceptowały te zasady w sposób abstrakcyjny, bez świadomości, iż na późniejszym etapie faktycznie zostaną one zastosowane na ich korzyść albo niekorzyść. Jeżeli w tym względzie należy wierzyć filozofii politycznej, to uzgodnione w ten sposób zasady są z definicji bardziej sprawiedliwe aniżeli jakiegokolwiek inne zasady⁷³.

162. Nie twierdzą w tym miejscu, że ta konkretna procedura wyboru nie była obciążona żadnymi wadami. Sugeruję natomiast raczej, że jeżeli – w ujęciu bardziej ogólnym – obecnie Republika Włoska lub jakiegokolwiek inne państwo członkowskie oraz – ze względu na przysługującą Unii kompetencję do podejmowania decyzji w sprawie siedzib agencji – instytucje Unii, uważają, iż takie zasady nie są już, w świetle zadeklarowanych celów i interesów, odpowiednie, to oczywiście mogą swobodnie (współ)ukształtować je w lepszy sposób z myślą o przyszłości.

C. W przedmiocie kosztów

163. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na wniosek strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

164. W sensie formalnym prawdą jest, że – jeśli chodzi o niniejsze sprawy – Comune di Milano i Republika Włoska przegrały sprawę w tym sensie, iż zostało ustalone, że zarzuty skierowane przeciwko zaskarżonemu rozporządzeniu są bezzasadne oraz że Trybunał nie jest właściwy do rozpoznania tych zarzutów podniesionych w sprawie C-232/19, które są skierowane przeciwko decyzji przedstawicieli państw członkowskich.

165. Niemniej jednak skoro: po pierwsze – jest to złożony i ze swej natury instytucjonalny spór sądowy, w ramach którego w równej mierze należy dokonać oceny zdarzeń przeszłych, co doprecyzować zasady na przyszłość; po drugie – wynik niniejszego postępowania w sprawach połączonych jest faktycznie powiązany z wynikiem postępowania w innych sprawach połączonych, w którym pośrednio orzeczono zgodnie z żądaniem wysuniętym przez Comune di Milano w niniejszym postępowaniu; po trzecie – Trybunał połączył niniejsze sprawy i postanowił zorganizować wspólną rozprawę dla tych spraw oraz dla spraw C-59/18, C-182/18 i C-743/19, w związku z czym wsteczne określenie, jakie dokładnie koszty poniesiono w każdej jednej sprawie, może stanowić dość trudne zadanie, to wydaje mi się bardziej słuszne i sprawiedliwe zastosowanie w drodze wyjątku art. 138 § 3 regulaminu postępowania i zobowiązanie (wszystkich) stron do pokrycia własnych kosztów.

D. Wnioski

166. W sprawie C-106/19 proponuję Trybunałowi, aby:

- oddalił skargę;
- orzekł, że Republika Włoska, Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski pokrywają własne koszty;

⁷³ J. Rawls, *A Theory of Justice: Revised Edition*, Harvard University Press 1999, s. 118 i nast.

– orzekł, że Królestwo Niderlandów i Komisja Europejska pokrywają własne koszty.

167. W sprawie C-232/19 proponuję Trybunałowi, aby:

- oddalił skargę;
- stwierdził brak swojej właściwości do rozpoznania skargi w zakresie, w jakim zawiera ona żądanie stwierdzenia przez Trybunał, że decyzja przedstawicieli państw członkowskich w sprawie ulokowania nowej siedziby Europejskiej Agencji Leków w Amsterdamie, podjęta w dniu 20 listopada 2017 r. przy okazji posiedzenia Rady Unii Europejskiej, nie wywołuje skutków prawnych;
- orzekł, że Comune di Milano, Rada i Parlament Europejski pokrywają własne koszty;
- orzekł, że Królestwo Niderlandów i Komisja Europejska pokrywają własne koszty.