



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MICHAL BOBEK
föredraget den 6 oktober 2021¹

Förenade målen C-106/19 och C-232/19

Republiken Italien (C-106/19)
Comune di Milano (C-232/19)
mot
Europeiska unionens råd

Europaparlamentet

”Talan om ogiltigförklaring – Upptagande till prövning – Talerätt – Direkt och personligen berörd – Förordning (EU) nr 2018/1718 om ändring av förordning (EG) nr 726/2004 vad gäller Europeiska läkemedelsmyndighetens säte – Europaparlamentets befogenheter – Beslut antaget av medlemsstaternas företrädare i anslutning till ett sammanträde i rådet för att fastställa byråers säten – Frånvaro av bindande rättsverkningar i unionens rättsordning – Europaparlamentets utrymme för skönsmässig bedömning i det ordinarie lagstiftningsförfarandet – Begränsningar”

I. Inledning

1. Lagen tycker inte om att chansa. Det betyder inte att advokater, i likhet med utövare av andra yrken, inte behöver lite tur emellanåt. Påståendet innebär snarare att moderna rättssystem har sin grund i (ett löfte om) rationalitet och förnuft. Men även i fall när lottdragning faktiskt kan ge resultat som är både opartiska och kostnadseffektiva, är vi inte tillfreds med dess inneboende irrationalitet. Skälet till detta är att det inte räcker att enbart uppnå ett resultat. Det som i dag brukar förväntas som utgång av en rättslig beslutsprocess är att beslutet ska kunna tillskrivas någon och att någon därmed ska kunna hållas ansvarig för det och att beslutet ska kunna prövas rättsligt.²

2. Utan att direkt engagera sig i de filosofiska överväganden som aktualiseras vid beslutsfattande genom lottdragning³ invänder Comune di Milano (Milano kommun) och Republiken Italien utan tvekan mot resultatet av ett sådant förfarande i förevarande fall: valet genom lottdragning i

¹ Originalspråk: engelska.

² Duxbury, N., *Random Justice: On Lotteries and Legal Decision-Making*, Clarendon Press, Oxford, 1999, särskilt ss. 5 och 14.

³ Samtidigt gjorde i synnerhet Comune di Milano detta indirekt genom att hävda att valet av EMA:s nya säte genom att det hade genomförts på detta sätt blev ogiltigt på grund av maktmissbruk och åsidosättande av principerna om öppenhet, god förvaltnings sed och skälighet.

samband med ett sammanträde i Europeiska unionens råd av staden Amsterdam som nytt säte för Europeiska läkemedelsmyndigheten (nedan kallad EMA). Detta val gav upphov till två förfaranden vid domstolen.

3. För det första överklagade Republiken Italien respektive Comune di Milano i de förenade målen C-59/18 och C-182/18 beslutet av medlemsstaternas företrädare att placera EMA:s nya säte i Amsterdam. Jag tar upp de frågor som aktualiseras i de målen, bland annat frågan huruvida ett beslut av medlemsstaternas företrädare kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, i mitt parallella förslag till avgörande som omfattar både de förenade målen C-59/18 och C-182/18, och mål C-743/19 (i vilket Europaparlamentet har överklagat beslutet av medlemsstaternas företrädare att placera sätet för Europeiska arbetsmyndigheten (nedan kallad ELA) i Bratislava.⁴

4. Därefter föreskrevs i förordning (EU) 2018/1718 (nedan kallad den angripna förordningen) att EMA:s nya säte skulle vara Amsterdam.⁵ Genom förevarande talan, som riktar sig mot rådet och parlamentet, har Republiken Italien och Comune di Milano i huvudsak ifrågasatt den förordningens lagenlighet.

II. Tillämpliga bestämmelser

5. Förordning 2018/1718, som antogs den 14 november 2018 med stöd av artiklarna 114 FEUF och 168.4 c FEUF, innehåller följande bestämmelser:

”Artikel 1

Följande artikel ska införas i förordning (EG) nr 726/2004:

’Artikel 71a

Myndigheten ska ha sitt säte i Amsterdam, Nederländerna.

De behöriga myndigheterna i Nederländerna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att myndigheten kan flytta till sina tillfälliga lokaler senast den 1 januari 2019 och till sina permanenta lokaler senast den 16 november 2019.

De behöriga myndigheterna i Nederländerna ska överlämna en skriftlig rapport till Europaparlamentet och rådet om hur det går med anpassningarna av de tillfälliga lokalerna och uppförandet av den permanenta byggnaden senast den 17 februari 2019 och därefter var tredje månad fram till dess att myndigheten har flyttat in i sina permanenta lokaler.’

Artikel 2

Denna förordning träder i kraft samma dag som den offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.

⁴ Förslag till avgörande i målen Italien och Comune di Milano/rådet (säte för Europeiska läkemedelsmyndighetens säte) och parlamentet/rådet (säte för Europeiska arbetsmyndigheten) (de förenade målen C-59/18 och C-182/18, och mål C-743/19) (nedan kallade målen EMA 1/ELA) som avgavs samma dag som det förevarande förslaget till avgörande.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning av den 14 november 2018 om ändring av förordning (EG) nr 726/2004 vad gäller Europeiska läkemedelsmyndighetens säte (EUT L 291, 2018, s. 3).

Denna förordning ska tillämpas från och med den 30 mars 2019.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.”

6. Under det lagstiftningsförfarande som ledde fram till antagandet av förordning 2018/1718 antog Europaparlamentet lagstiftningsresolution av den 25 oktober 2018 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 726/2004 vad gäller platsen för Europeiska läkemedelsmyndighetens säte.⁶ I den resolutionen uttalar sig parlamentet bland annat på följande sätt:

”2. Europaparlamentet dömer ut det gemensamma uttalandet från Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen av den 19 juli 2012 om decentraliserade organ samt den gemensamma ansats som bifogats det uttalandet, och kräver att bli nära involverat i beslutsprocessen om lokalisering och omlokalisering av organ och byråer ...”

”5. Det är beklagligt att Europaparlamentet – och i slutändan unionsmedborgarnas företrädare – inte blev fullt ut involverat i valet av nytt säte för Europeiska läkemedelsmyndigheten (nedan kallad myndigheten), som till slut avgjordes genom lottdragning trots att det var ett så viktigt beslut. Beslut om var organ och byråer ska vara placerade behöver, och måste ur rättslig synvinkel, fattas inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet, med full respekt för Europaparlamentets befogenheter, varigenom parlamentet och rådet är jämbördiga lagstiftare.”

7. Bilagorna till resolutionen innehåller följande uttalande från parlamentet:

”Europaparlamentet beklagar att dess roll som medlagstiftare inte beaktats i vederbörlig ordning, då parlamentet inte involverades i det förfarande som ledde fram till valet av nytt säte för [EMA].

Europaparlamentet erinrar om sina befogenheter som medlagstiftare och framhåller att det ordinarie lagstiftningsförfarandet måste respekteras fullt ut i samband med placeringen av organ och byråer.

Som unionens enda direktvalda institution och företrädare för unionsmedborgarna är parlamentet den främsta garanten för demokratiprincipens efterlevnad i unionen.

Europaparlamentet fördömer det förfarande som tillämpades vid valet av nytt säte och som de facto berövade parlamentet dess befogenheter, eftersom det inte blev ordentligt involverat i processen utan nu bara förväntas bekräfta valet av nytt säte genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Europaparlamentet erinrar om att den gemensamma ansatsen i bilagan till det gemensamma uttalande från Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om decentraliserade organ som undertecknades 2012 inte är rättsligt bindande, vilket även erkänns i själva uttalandet, och att överenskommelsen om den inte påverkade institutionernas lagstiftningsbefogenheter.

Därför framhåller Europaparlamentet att förfarandet vid valet av nytt säte för organ måste revideras och inte bör tillämpas i nuvarande form i framtiden.

⁶ Handling P8_TA(2018) 0427, Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 25 oktober 2018 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 726/2004 vad gäller platsen för Europeiska läkemedelsmyndighetens säte (COM(2017) 0735-C8 – 0421/2017–2017/0328(COD)).

Till sist erinrar Europaparlamentet dessutom om att de tre institutionerna i det interinstitutionella avtalet av den 13 april 2016 om bättre lagstiftning månade om ett lojalt och öppet samarbete och samtidigt påminde om de båda medlagstiftarnas jämlikhet enligt fördragen.”

III. Bakgrund

8. Europeiska läkemedelsmyndigheten inrättades genom rådets förordning (EEG) nr 2309/93 av den 22 juli 1993 om gemenskapsförfaranden för godkännande för försäljning av och tillsyn över humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel samt om inrättande av en europeisk läkemedelsmyndighet.⁷

9. Den 29 oktober 1993 beslutade medlemsstaternas stats- och regeringschefer i samförstånd att denna myndighet skulle ha sitt säte i London (Förenade kungariket).⁸

10. Förordning nr 2309/93 ersattes och upphävdes sedermera av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 726/2004 av den 31 mars 2004 om inrättande av gemenskapsförfaranden för godkännande av och tillsyn över humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel samt om inrättande av en europeisk läkemedelsmyndighet.⁹ Genom den förordningen ändrades myndighetens engelska namn från European Agency for the Evaluation of Medicinal Products till European Medicines Agency (EMA). Förordningen innehöll inte någon bestämmelse om var den sistnämndas säte skulle vara beläget.

11. Den 29 mars 2017 anmälde Förenade kungariket, i enlighet med artikel 50.2 FEU, sin avsikt att utträda ur Europeiska unionen till Europeiska rådet.

12. I anslutning till ett möte i Europeiska rådet (artikel 50) godtog stats- och regeringscheferna i de övriga 27 medlemsstaterna den 22 juni 2017, på förslag av Europeiska rådets ordförande och kommissionens ordförande, förfarandet för omlokalisering av EMA:s och Europeiska bankmyndighetens säte (nedan kallade urvalsreglerna).¹⁰

13. Dessa regler föreskrev bland annat att beslutet om var de två byråernas framtida säte ska ligga bör fattas på grundval av en rättvis och transparent beslutsprocess med ett organiserat förfarande för inlämnande av erbjudanden, som grundas på sex kriterier som anges i punkt 3 i urvalsreglerna.

14. Det föreskrevs även att om de erbjudanden som återstod under den tredje (och slutliga) omröstningsomgången fick lika många röster, skulle ordförandeskapet fatta beslut genom lottdragning mellan de erbjudanden som fått lika många röster.

15. Den 20 november 2017 erhöll Republiken Italiens och Konungariket Nederländernas anbud lika antal röster i den tredje omröstningsomgången. Det nederländska anbudet antogs därefter efter lottdragning.

⁷ EGT L 214, 1993, s. 1.

⁸ Beslut fattat genom gemensam överenskommelse mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade på stats- eller regeringschefsnivå om lokaliseringen av vissa av Europeiska gemenskapernas organ och avdelningar samt av Europol (EGT C 323, 1993, s. 1).

⁹ EUT L 136, 2004, s. 1.

¹⁰ Rådets dokument XT 21045/17 – Förfarande som ligger till grund för ett beslut om omlokalisering av Europeiska läkemedelsmyndigheten och Europeiska bankmyndigheten inom ramen för Förenade kungarikets utträde ur unionen.

16. Följaktligen valde medlemsstaternas företrädare samma dag, i samband med det 3579:e mötet i rådet för allmänna frågor, Amsterdam som nytt säte för EMA (nedan kallat det angripna beslutet av medlemsstaternas företrädare). Beslutet tillkännagavs i protokollet från rådets möte¹¹ och ledde till ett pressmeddelande.¹² Det angavs att ”kommissionen nu kommer att utarbeta lagstiftningsförslag som återspeglar omröstningsresultatet. De ska antas inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet med deltagande av Europaparlamentet. ...”.

17. Den 29 november 2017 antog kommissionen ett förslag till förordning om ändring av förordning nr 726/2004 vad gäller platsen för EMA:s säte. I motiveringen angavs bland annat att ”medlemsstaterna, i anslutning till allmänna rådets möte (artikel 50), [valde] Amsterdam i Konungariket Nederländerna till nytt säte för [EMA].”¹³

18. Följaktligen ändrades förordning nr 726/2004 genom förordning nr 2018/1718 i syfte att föreskriva att ”[m]yndigheten ska ha sitt säte i Amsterdam, Konungariket Nederländerna”.¹⁴

19. Därefter väcktes talan om ogiltigförklaring i fyra fall.

20. För det första har den italienska regeringen, i den talan som nu är anhängig i mål C-59/18, yrkat att domstolen ska ogiltigförklara det beslut som fattades av medlemsstaternas företrädare såtillvida det där bestäms att det nya sätet för EMA ska förläggas till Amsterdam, och följaktligen slå fast att sätet ska förläggas till Milano (Italien).

21. För det andra, i mål C-182/18, har Comune di Milano, med stöd av den italienska regeringen och Regione Lombardia (regionen Lombardiet), yrkat att domstolen ska ogiltigförklara det beslut som fattades av medlemsstaternas företrädare såtillvida att det där bestäms att det nya sätet för EMA ska förläggas till Amsterdam.

22. Den 19 november 2019 beslutade EU-domstolens ordförande att förena målen C-59/18 och C-182/18 vad gäller det muntliga förfarandet samt domen.

23. För det tredje har Republiken Italien i mål C-106/19 yrkat att den angripna förordningen ska ogiltigförklaras.

24. För det fjärde, i mål C-232/19, har Comune di Milano yrkat att den angripna förordningen ska ogiltigförklaras och att beslutet av medlemsstaternas företrädare inte har bindande rättsverkningar.

25. Den 19 december 2019 beslutade EU-domstolens ordförande att förena målen C-106/19 och C-232/19 (nedan kallade de förevarande målen) vad gäller det muntliga förfarandet samt domen.

¹¹ Rådets dokument 14559/17 – Outcome of the Council meeting (3579th Council Meeting, General Affairs (Article 50)).

¹² Pressmeddelande av den 20 november 2017, ”Europeiska läkemedelsmyndigheten flyttar till Amsterdam” – <https://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2017/11/20/european-medicines-agency-to-be-relocated-to-city-country/>.

¹³ Se punkt 1 sista meningen i förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 726/2004 vad gäller Europeiska läkemedelsmyndighetens säte (COM/2017/0735 slutlig).

¹⁴ Se artikel 71a i förordning nr 726/2004, ändrad genom artikel 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1718 av den 14 november 2018 om ändring av förordning (EG) nr 726/2004 vad gäller Europeiska läkemedelsmyndighetens säte (EUT L 291, 2018, s. 3).

IV. Förfarandet vid domstolen

26. Till skillnad från talan i de förenade målen C-59/18 och C-182/18, som rör lagenligheten av det beslut som fattats av medlemsstaternas företrädare, rör förevarande mål framför allt frågan om lagenligheten av den angripna förordning som antagits efter beslutet av medlemsstaternas företrädare.

a) Mål C-106/19

27. Den italienska regeringen har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara den angripna förordningen och förplikta rådet och parlamentet att ersätta rättegångskostnaderna. Rådet och parlamentet har yrkat att domstolen ska ogilla talan och förplikta den italienska regeringen att ersätta rättegångskostnaderna. Den nederländska regeringen och kommissionen, som har intervenerat till stöd för rådet och parlamentet, har yrkat att domstolen ska ogilla talan. Den nederländska regeringen har dessutom yrkat att domstolen ska förplikta den italienska regeringen att ersätta rättegångskostnaderna.

28. Den italienska regeringen har åberopat två grunder till stöd för sin invändning om att den angripna förordningen är rättsstridig. Den första grunden avser åsidosättande av artiklarna 10, 13 och 14 FEU samt artiklarna 114, 168.4 c, 289 och 294 FEUF. Den andra grunden avser att även om det skulle slås fast att parlamentets befogenheter inte har åsidosatts, följer den angripna förordningens rättsstridighet av att beslutet av medlemsstaternas företrädare är rättsstridigt. Den italienska regeringen har i detta sammanhang åberopat maktmissbruk på grund av bristande utredning och missuppfattning av bevisningen. För en mer ingående redogörelse för de argument som framförts i detta sammanhang har den italienska regeringen hänvisat till sin talan i mål C-59/18, angående lagenligheten av beslutet av medlemsstaternas företrädare.¹⁵

29. När det gäller den *första grunden* för talan har den italienska regeringen för det första gjort gällande att artikel 10 FEU har åsidosatts, eftersom det förfarande som tillämpades vid valet av EMA:s nya säte inte gjorde det möjligt för de europeiska medborgarna att delta i detta val. Detta har även medfört ett åsidosättande av artikel 14.1 FEU, enligt vilken parlamentet ska utöva lagstiftningsfunktionen. Kommissionen och rådet borde i vart fall ha möjliggjort parlamentets deltagande. Just den omständigheten att de inte gjorde detta har lett till ett åsidosättande av den institutionella jämvikten och det lojala och öppna samarbete som anges i artikel 13 FEU. När det gäller artiklarna 289 FEUF och 294 FEUF, jämförda med den rättsliga grunden för den angripna förordningen, beror åsidosättandet av dessa artiklar på att det ordinarie lagstiftningsförfarandet har tillämpats rent formellt, utan att parlamentet verkligen har kunnat påverka valet av EMA:s nya säte.

30. Rådet har i sitt svaromål gjort gällande att lagstiftningsförfarandet har skett på sedvanligt sätt. Parlamentet hade diskuterat val av annan plats för sätet, framför allt i Milano, innan detta alternativ förkastades. Parlamentet föreslog då (och fick även till stånd) flera ändringar av den föreslagna förordningen. Rådet har dessutom hävdade att befogenheten att välja säte för en byrå tillkommer medlemsstaterna, som ska utöva denna i samförstånd. Befogenheten grundas på

¹⁵ Innan jag går in i detalj på de två anförda grunderna ska jag för fullständighetens skull medge att den italienska regeringen, även inom ramen för förevarande förfarande som ifrågasätter lagenligheten av den angripna förordningen, har redogjort för sin ståndpunkt beträffande skälen till att beslutet om säte för byråerna utgör en exklusiv befogenhet för unionen och inte omfattas av medlemsstaternas befogenheter. Dessa argument behandlas emellertid i detalj i mitt parallella förslag till avgörande i målen EMA 1/ELA (fotnot 4), i vilka den italienska regeringen deltog och hördes fullt ut. Jag begränsar mig följaktligen till att i detta förslag till avgörande endast återge den italienska regeringens ståndpunkt avseende de två grunder som specifikt har åberopats med avseende på den angripna förordningen.

artikel 341 FEUF. Fastställandet av EMA:s nya säte i den angripna förordningen är enbart deklaratoriskt, eftersom medlagstiftaren inte kunde avvika från det val som medlemsstaterna gjorde i detta avseende. Samtidigt kunde parlamentet emellertid vara med och fastställa villkoren för flyttningen, vilket det gjorde genom att till den nya artikel 71a i förordning nr 726/2004 lägga till två nya strecksatser avseende tidsfristen för flyttningen, den tid som de tillfälliga lokalerna skulle användas, samt de nederländska myndigheternas skyldighet att lägga fram en skriftlig rapport för parlamentet och rådet.

31. Parlamentet delar i sitt svaromål den italienska regeringens uppfattning att beslutet av medlemsstaternas företrädare inte kunde begränsa parlamentets befogenheter. Parlamentet anser inte desto mindre att den aktuella situationen inte har medfört att den angripna förordningen är rättsstridig på grund av att medlemsstaternas företrädare saknar befogenhet att fastställa EMA:s säte. Denna befogenhet tillkommer unionslagstiftaren, som inte kan avstå från att utöva sina uppgifter. Lagstiftaren kan därför inte helt enkelt godkänna ett tidigare förslag från medlemsstaterna utan att utöva kontroll över det. Beslutet av medlemsstaternas företrädare var rent politiskt och saknade bindande verkan. Den omständigheten att det val som gjordes i det beslutet antogs i kommissionens förslag var, enligt parlamentet, ett uttryck för kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning. Vid godkännandet av detta val utnyttjade likaledes parlamentet sitt utrymme för skönsmässig bedömning i egenskap av medlagstiftare.

32. Den italienska regeringen har i sin replik betonat att rådet och parlamentet har olika ståndpunkter vad gäller den centrala frågan om befogenheten att välja en byrås säte. Det förefaller verkligen som om dessa institutioner inte kände till, eller i vart fall hade olika ståndpunkter, när det gäller de befogenheter som utövades. På grund av denna förvirring avstod den italienska regeringen från att i sin talan ta ställning till arten av denna befogenhet, men utslöt dock möjligheten att den omfattas av medlemsstaternas exklusiva befogenhet. Parlamentets beskrivning av sitt deltagande är formell och oacceptabel. Den visar inte att parlamentet har haft en avgörande roll vid valet av EMA:s nya säte.

33. I sin duplik, som är inriktad på den första grunden för talan, har rådet hävdade att dess och parlamentets ståndpunkt i frågan om befogenhet under alla omständigheter saknar relevans, eftersom de två institutionerna är överens om iakttagandet av parlamentets befogenheter. Rådet har även erinrat om att en institutions utövande av sina uppgifter återspeglas i de rättsakter som den antar. Politiska förklaringar är inte avgörande för bedömningen av huruvida befogenheten har utövats på ett korrekt sätt. Prövningen av en rättsakts lagenlighet kan inte utsträckas till att omfatta den politiska motiveringen till att en viss rättsakt har antagits. Vidare erinrar rådet om att befogenheten att välja säte för byråer är medlemsstaternas exklusiva befogenhet. Rådet har understrukit att befogenheten att fastställa en byrås säte inte är densamma som befogenheten att reglera ett visst område. Den skiljer sig genom sin politiska och symboliska karaktär och är förankrad i artikel 341 FEUF.

34. Parlamentet har i sin duplik understrukit att det under det lagstiftningsförfarande som ledde fram till antagandet av den angripna förordningen bemödade sig om att skydda sin institutionella ställning med alla tillgängliga medel, samtidigt som det eftersträvade huvudsyftet att säkerställa att EMA:s verksamhet fortsatte under flytten av dess säte. Tack vare parlamentets initiativ kompletterades den angripna förordningen med en övervakningsmekanism och en tidsplan. Att för sin del inta en strikt ståndpunkt inom ramen för detta lagstiftningsförfarande skulle inte ha varit förenligt med målet att skydda folkhälsan. Det sätt på vilket parlamentet utövade sina befogenheter under lagstiftningsförfarandet byggde således på ett medvetet val och utgjorde inte någon abdikation från dess roll.

35. Den nederländska regeringen har, vad gäller den första grunden för talan, anslutit sig till rådets och parlamentets argumentation.

36. Kommissionen anser att antagandet av beslutet av medlemsstaternas företrädare inte kunde hindra kommissionens eller medlagstiftarnas befogenheter. Varken kommissionen eller parlamentet är bundna av medlemsstaternas politiska val när det gäller sätet för en byrå. Befogenheten att välja säte för en byrå omfattas av unionens exklusiva befogenhet. Under de diskussioner som ledde till antagandet av den angripna förordningen diskuterades och utslöts möjligheten att förlägga EMA:s nya säte till Milano.

37. När det gäller den *andra grunden* för talan hävdar den italienska regeringen alternativt att, även om det skulle slås fast att parlamentets befogenheter inte har åsidosatts, skulle den angripna förordningens rättsstridighet följa av att beslutet av medlemsstaternas företrädare är rättsstridigt. Det beslutet var felaktigt på grund av maktmissbruk till följd av att det saknas utredning samt att det föreligger en missuppfattning av de faktiska omständigheterna. Den italienska regeringen har sammanfattat sin argumentation i det parallella målet C-59/18. Där utvecklar den ytterligare punkter till stöd för sitt påstående att Konungariket Nederländernas anbud inte överensstämde med verkligheten och i vart fall inte uppfyllde de kriterier som angavs i urvalsförfarandet.

38. Rådet har i sitt svaromål understrukit att lagstiftaren inte kan avvika från det val som gjorts av medlemsstaternas företrädare. Det återstår dock för lagstiftaren att kontrollera om den angripna rättsakten har antagits i enlighet med de tillämpliga bestämmelserna. I detta avseende kan den angripna förordningen bli föremål för domstolsprövning. Lagstiftaren kan emellertid inte kontrollera huruvida det val som gjorts är välgrundat, inklusive kriterierna eller förfarandet för bedömning av huruvida det finns fog för det, eller ens bedöma de faktiska omständigheterna.

39. Rådet anser för övrigt att grunden avseende maktmissbruk inte kan tas upp till sakprövning och att den i vart fall inte kan godtas, eftersom det inte har visats att beslutet av medlemsstaternas företrädare fattades i syfte att uppnå andra mål än de som faktiskt eftersträvades genom urvalsförfarandet. För det första var kommissionen inte skyldig att kontrollera uppgifterna i respektive anbud. För det andra är den påstådda skillnaden mellan anbudet och status quo till följd av valet inte relevant för slutsatsen att Konungariket Nederländernas anbud har förvanskats under urvalsförfarandet. För det tredje har det i vilket fall som helst inte visats att den påstådda förvanskningen av Konungariket Nederländernas anbud skulle ha lett till en felaktig bedömning av en sådan art och grad att det motiverar en ogiltigförklaring av urvalsförfarandet.

40. Parlamentet anser i sitt svaromål att eftersom den italienska regeringen har hänvisat till sina argument i ett annat mål i vilket parlamentet inte är part, uppfyller denna grund inte villkoren i artikel 21 i domstolens stadga och artikel 120 a i domstolens rättegångsregler. I sak finns det inte något rättsligt eller processuellt samband mellan det beslut som fattats av medlemsstaternas företrädare och den angripna förordningen. Även om det antas att det beslut som fattades av medlemsstaternas företrädare var behäftat med felaktigheter, kan denna omständighet således inte påverka den angripna förordningens giltighet.

41. Den italienska regeringen har i sin replik preciserat att den inte har begränsat sig till att hänvisa till sina argument i mål C-59/18. Den har upprepat att parlamentets val inte var fritt och att parlamentets befogenheter följaktligen hade åsidosatts, eftersom detta val var knutet till det beslut som medlemsstaterna tidigare hade meddelat.

42. Parlamentet har i sin duplik även upprepat sin ståndpunkt att det inte finns något rättsligt samband mellan beslutet av medlemsstaternas företrädare och den angripna förordningen. Utöver upptagandet till sakprövning av den andra grunden, som parlamentet alltjämt bestrider, har den italienska regeringen inte framfört några andra argument mot den angripna förordningen än de som framförts inom ramen för den första grunden. De argument som anförts inom ramen för den andra grunden saknar således verkan.

43. Kommissionen har preciserat att den andra grunden bygger på antagandet att medlagstiftaren nöjde sig med att ”intyga” det politiska valet. Detta var emellertid helt enkelt inte fallet. Trots det komplexa antagandet av beslutet och kommissionens deltagande i förfarandet var det politiska beslutet inte bindande. Således kunde det inte på förhand fastställa resultatet av det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

44. Den nederländska regeringen har preciserat att den andra grunden bygger på antagandet att den inte iakttog sina åtaganden i sitt anbud av den 28 juli 2017. Den nederländska regeringen har understrukit att samtliga faktiska omständigheter som den italienska regeringen har åberopat faktiskt hänför sig till tiden efter beslutet av medlemsstaternas företrädare, vars lagenlighet ska bedömas mot bakgrund av de faktiska omständigheter som förelåg vid den tidpunkt då beslutet antogs. Den italienska regeringen har i vart fall inte visat att det föreligger en felaktig bedömning vars art och grad medför att beslutet av medlemsstaternas företrädare är rättsstridigt. Den nederländska regeringen har slutligen gjort gällande att de argument som den italienska regeringen har framfört inte visar på vilket sätt Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina åtaganden.

45. I sitt yttrande över interventionsinlagan från den nederländska regeringen och kommissionen har den italienska regeringen riktat domstolens uppmärksamhet på att parlamentet i mål C-743/19 gjort invändningar mot medlemsstaternas beslut (EU) 2019/1199 fattat i samförstånd om att placera ELA:s säte i Bratislava.¹⁶ Enligt den italienska regeringen hävdar parlamentet i de målen att det angripna beslutet inte antogs av medlemsstaterna utan av rådet, och att antagandet inkräktar på unionslagstiftarens befogenheter. Dessa argument visar att parlamentet försvarar sin ståndpunkt i förevarande mål utan övertygelse. Parlamentets ståndpunkt är under alla omständigheter oförenlig med invändningen om unionens exklusiva befogenhet i detta avseende.

46. Parlamentet anser i sitt yttrande över den nederländska regeringens interventionsinlaga att det inte kan ta ställning till Konungariket Nederländernas anbud. Parlamentet har i sitt yttrande över kommissionens interventionsinlaga medgett att medlemsstaterna enligt fördragen inte är behöriga att välja säte för byråerna. Den politiska betydelsen av beslutet att fastställa en byrås säte kan inte leda till slutsatsen att det är medlemsstaterna som har befogenhet. Parlamentet har även medgett att varken komplexiteten och strukturen hos medlemsstaternas samarbete eller institutionernas deltagande i urvals förfarandet medför att resultatet av samarbetet är bindande.

47. Rådet har i sitt yttrande över kommissionens interventionsinlaga medgett att parlamentet fullt ut har utövat sina befogenheter och haft ett betydande inflytande på innehållet i den angripna förordningen. Rådet har emellertid invänt mot påståendet att beslutet av medlemsstaternas företrädare endast innehåller ett politiskt val som saknar bindande rättsverkningar.

¹⁶ Beslut som fattats i samförstånd av företrädarna för medlemsstaternas regeringar av den 13 juni 2019 om Europeiska arbetsmyndighetens säte (EUT L 189, 2019, s. 68). Beslutet om ELA:s säte genomfördes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1149 av den 20 juni 2019 om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten, om ändring av förordningarna (EG) nr 883/2004, (EU) nr 492/2011 och (EU) 2016/589 och om upphävande av beslut (EU) 2016/344 (EUT L 186, 2019, s. 21).

48. Den 11 februari 2019 begärde den italienska regeringen att mål C-106/19 skulle handläggas skyndsamt i enlighet med artikel 133 i rättegångsreglerna. Genom beslut av den 15 februari 2019 avtog domstolens ordförande denna begäran.

b) Mål C-232/19

49. Comune di Milano har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara den angripna förordningen, fastställa att beslutet av medlemsstaternas företrädare inte har några rättsverkningar och förplikta rådet och parlamentet att ersätta rättegångskostnaderna i förevarande förfarande.¹⁷

50. Parlamentet har genom en separat handling framställt en invändning om rättegångshinder som Comune di Milano har svarat på och som har förenats med prövningen av målet i sak.

51. Rådet och parlamentet har i sina respektive svarsinlagor yrkat att domstolen ska avvisa talan eller i vart fall ogilla den, samt förplikta Comune di Milano att ersätta rättegångskostnaderna i förevarande förfarande.

52. Kommissionen, som har intervenerat till stöd för rådet och parlamentet, har yrkat att domstolen ska avvisa talan och, alternativt, ogilla den. Den nederländska regeringen, som har intervenerat till stöd för rådet och parlamentet, har yrkat att domstolen ska avvisa talan och förplikta Comune di Milano att ersätta rättegångskostnaderna i förevarande förfarande.

53. Comune di Milano har åberopat fyra grunder till stöd för sin talan. En avser den angripna förordningen. De tre övriga avser beslutet av medlemsstaternas företrädare.

54. Vad gäller den *första grunden*, som avser den angripna förordningen, påpekar Comune di Milano för det första att principen om representativ demokrati (artikel 10 FEU) och principerna om institutionell jämvikt och lojalt samarbete (artikel 13 FEU) har åsidosatts. Comune di Milano har även gjort gällande att väsentliga formföreskrifter och artikel 14 FEU har åsidosatts. Parlamentet har fråntagits sina befogenheter och möjligheten att delta i urvalsprocessen avseende EMA:s nya säte. Det nya sätet valdes enbart av rådet och utanför det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet förfogade parlamentet inte över något utrymme för att bedöma eller ens ifrågasätta detta beslut. Comune di Milano anser att om parlamentet hade blockerat valet av Amsterdam som nytt säte för EMA, skulle detta ha gett upphov till en politisk kris som skulle ha skadat en byrå som är oundgänglig för att skydda de europeiska medborgarnas hälsa och kunde ha lämnat EMA:s tjänstemän och familjer i ett tredjeland.

55. När det gäller den *andra, tredje och fjärde grunden*, vilka avser beslutet av medlemsstaternas företrädare, har Comune di Milano gjort gällande att det har förelegat maktmissbruk, åsidosättande av principerna om insyn, god förvaltningssed och skälighet (andra grunden),

¹⁷ Talan väcktes ursprungligen vid tribunalen (mål T-75/19). Den 13 mars 2019 beslutade tribunalen, i enlighet med artikel 54 tredje stycket i domstolens stadga och artikel 128 i tribunalens rättegångsregler, att förklara sig obehörig till förmån för domstolen för att denna skulle kunna avgöra målet med hänsyn till att frågan om giltigheten av samma rättsakt hade tagits upp i mål C-106/19 (beslut av den 13 mars 2019, Comune di Milano/parlamentet och rådet, T-75/19, ej publicerat, EU:T:2019:163).

åsidosättande av principerna om god förvaltningssed, insyn och lojalt samarbete (tredje grunden) samt åsidosättande av rådets beslut av den 1 december 2009¹⁸ och av ”rådets arbetsordning av den 31 oktober 2017”¹⁹ (fjärde grunden).

56. Inom ramen för den *andra grunden* har Comune di Milano närmare bestämt ifrågasatt användningen av ett beslutsförfarande genom lottdragning, eftersom en sådan process inte gjorde det möjligt att beakta de tekniska kriterier som fastställts och att välja det bästa anbudet. Comune di Milano har även kritiserat kommissionen för att i själva verket inte ha gjort någon undersökning, vilket hade förutsatts i urvalskriterierna. Kommissionens otillräckliga bedömning medförde ett uppenbart åsidosättande av principen om god förvaltningssed. Detta påverkade medlemsstaternas omröstning, under vilken Konungariket Nederländernas anbud förvanskades. Senare ändringar av detta anbud, som förhandlats fram mellan Konungariket Nederländerna och EMA, innebar dessutom ett åsidosättande av principerna om insyn och god förvaltningssed.

57. Vad gäller den *tredje grunden* har Comune di Milano erinrat om att ett beslutsförfarande genom lottdragning är rättsstridigt. Comune di Milano har dessutom kritiserat avsaknaden av protokoll som dokumenterar omröstningen och har understrukit att de huvudsakliga elementen i förfarandet inte har offentliggjorts. Kommissionen och medlemsstaterna har inte förstått dessa element (såsom framgår av avsaknaden av undersökning) och de har inte meddelats dem (när det gäller senare ändringar). Slutligen fanns det ingen möjlighet till granskning för dem som hade ansökt.

58. När det gäller den *fjärde grunden* har Comune di Milano påpekat att omröstningens karaktär och antagandet av beslutet av medlemsstaternas företrädare innebar ett åsidosättande av flera av rådets förfaranderegler (varvid rådet enligt Comune di Milano kan tillskrivas detta beslut). I detta sammanhang har Comune di Milano gjort gällande att frånvaron av protokoll utgör ett åsidosättande av artikel 13 i rådets beslut av den 1 december 2009.²⁰ Comune di Milano har även påpekat att det förelåg ett åsidosättande av de formella krav som definieras i ”Rådets arbetsordning av den 31 oktober 2017”,²¹ det vill säga bristande motivering. Det var omöjligt för medlemsstaternas företrädare att stanna kvar i röstlokalen under rösträkningen. Dessutom gjordes ingen paus mellan den tredje omröstningsomgången och lottdragningen, vilket skulle ha gjort det möjligt att utvärdera anbuden ytterligare.

59. Rådet har i sitt svaromål hävdats att det är uppenbart att talan inte kan tas upp till sakprövning på grund av att Comune di Milano saknar talerätt enligt artikel 263 FEUF. I sak har rådet understrukit, vad gäller den första grunden, att det inte har visats att parlamentets befogenheter inte har iakttagits. Parlamentet deltog i lagstiftningsförfarandet och diskuterade andra alternativ än staden Amsterdam innan de förkastades. Parlamentet har även gjort och fått till stånd flera ändringar i förslaget till förordning. Dessutom är det medlemsstaterna som är behöriga att välja säte för en byrå. Att EMA:s nya säte anges i den angripna förordningen är endast deklaratoriskt.

60. När det gäller den andra, tredje och fjärde grunden, som avser det förfarande som ledde till antagandet av medlemsstaternas beslut, har rådet hävdats att det inte finns något som gör det möjligt att fastställa att förfarandet med lottdragning har använts för att uppnå något annat

¹⁸ Rådets beslut 2009/937/EU av den 1 december 2009 om antagande av rådets arbetsordning (EUT L 325, 2009, s.35).

¹⁹ Citationstecken tillagda. Det följer av bilaga 5 till ansökan som getts in av Comune di Milano att parten hänvisar till rådets not av den 31 oktober 2017, rådets dokument XT 21092/17 – Förfarande som utmynnade i ett beslut om omplacering av Europeiska läkemedelsmyndigheten och Europeiska bankmyndigheten i samband med Förenade kungarikets utträde ur unionen, vilket kompletterar reglerna för urval vad gäller vissa praktiska frågor vid omröstningar (rådets dokument XT 21045/17, ovan fotnot 10).

²⁰ Rådets beslut 2009/937/EU av den 1 december 2009 om antagande av rådets arbetsordning (EUT L 325, 2009, s.35).

²¹ Se ovan, fotnot 19 i förevarande förslag till avgörande.

mål än att välja nytt säte för EMA. Det är fel att påstå att valet gjordes oberoende av varje kvalitativ jämförelse. Kommissionen var inte heller skyldig att kontrollera de faktiska omständigheterna. De påstådda skillnaderna i Konungariket Nederländernas anbud och de faktiska omständigheter som framkom efter urvalsförfarandet gör det inte möjligt att dra slutsatsen att Konungariket Nederländernas anbud hade förvanskats. Den påstådda förvanskningen var inte heller så allvarlig och av sådan art att den skulle göra urvalsförfarandet ogiltigt. Inte heller föreskrevs det i rådets not av den 31 oktober 2017 någon paus mellan den tredje omröstningsomgången och lottdragningen.

61. Parlamentet har i sitt svaromål förklarat att beslutet av medlemsstaternas företrädare inte kan anses begränsa parlamentets befogenheter utan snarare är en indikation på detta besluts politiska natur. Det kan inte heller anses utgöra en förberedande fas av det senare ordinarie lagstiftningsförfarandet. Fördragen ger inte medlemsstaterna befogenhet att bestämma var byråer ska ha sitt säte. Institutionerna får inte avstå från att utöva sina uppgifter till förmån för medlemsstaterna. När parlamentet godkände valet av staden Amsterdam skedde det inom ramen för dess utrymme för skönsmässig bedömning. Parlamentet var inte vid någon tidpunkt bundet av medlemsstaternas val. Vidare finns det inte något rättsligt samband mellan det beslut som fattats av medlemsstaternas företrädare och den angripna förordningen.

62. Comune di Milano har i sin replik tillbakavisat de argument som anförts mot att dess talan kan tas upp till sakprövning *ratione personae* och har i sak gjort gällande att det finns ett samband mellan medlemsstaternas beslut och den angripna förordningen och att parlamentet inte kunde utöva ett faktiskt inflytande på valet av EMA:s nya säte.

63. Parlamentet och rådet har inkommit med dupliker. Parlamentet har påpekat att medlemsstaternas beslut gav upphov till tvetydigheter under de lagstiftningsdiskussioner som ledde till antagandet av den angripna förordningen, vilket även förklarar att parlamentet och rådet har olika syn på dess rättsliga värde. Det var mot denna bakgrund som parlamentet antog det uttalande som bilagts lagstiftningsresolutionen av den 25 oktober 2018 i syfte att klargöra vem som faktiskt har befogenheten att fastställa en byrås säte. Rådet har påpekat att oenigheten i denna fråga har lett till det pågående målet C-743/19, parlamentet/rådet (Säte för ELA), och har beträffande den fjärde grunden för talan tillagt att dess arbetsordning inte är tillämplig på ett beslut av medlemsstaternas företrädare.

64. Kommissionen har i sin interventionsinlaga gjort gällande att beslutet av medlemsstaternas företrädare är rent politiskt. Det är inte bindande och kan således inte föregripa lagstiftningsförfarandet. Det är genom lagstiftningsprocessen som de politiska riktlinjerna ger upphov till rättsverkningar. Parlamentets uttalande av den 25 oktober 2018 är inte avgörande. Det avgörande uttrycket för parlamentets politiska vilja var det som utmynnade i omröstningen till förmån för den angripna förordningen. De grunder som riktar sig mot beslutet av medlemsstaternas företrädare grundar sig på antagandet att dessa hade föregripit beslutet om EMA:s nya säte i den angripna förordningen. Kommissionen har tillbakavisat detta påstående.

65. Till bemötande av den andra, tredje och fjärde grunden har den nederländska regeringen bestritt Comune di Milanos påstående att urvalsförfarandet är felaktigt.

66. I sitt yttrande över vad kommissionen anfört har rådet bestritt påståendet att beslutet av medlemsstaternas företrädare är rent politiskt. EMA:s nya säte fastställdes genom detta beslut och inte genom den angripna förordningen.

67. Även parlamentet och Comune di Milano har yttrat sig över interventionsinlagorna.

c) Vidare förfarande vid domstolen

68. Genom beslut av domstolens ordförande den 19 december 2019 förenades de förevarande målen vad gäller det muntliga förfarandet samt domen.

69. Skriftliga yttranden avseende de förevarande förenade målen har inkommit från den italienska regeringen, Comune di Milano, parlamentet, rådet, den nederländska regeringen och kommissionen.

70. Den italienska regeringen, Comune di Milano, Regione Lombardia, parlamentet, rådet, den tjeckiska regeringen, Irland, den spanska, den franska, den luxemburgska, den nederländska och den slovakiska regeringen samt kommissionen yttrade sig vid förhandlingen den 8 juni 2021. Denna förhandling var gemensam för de förenade målen C-59/18 och C-182/18, förevarande förenade mål C-106/19 och C-232/19 samt mål C-743/19, parlamentet/rådet (Säte för ELA).

V. Bedömning

71. Detta förslag till avgörande är uppbyggt på följande sätt. Jag kommer att börja med frågan huruvida den talan som Comune di Milano väckt i mål C-232/19 kan tas upp till sakprövning. Efter att ha föreslagit att Comune di Milano enligt min mening verkligen har rätt att väcka talan mot den angripna förordningen (A), kommer jag därefter att gå vidare till huruvida dessa förevarande förenade mål kan tas upp till sakprövning, åtminstone i den mån de faktiskt ifrågasätter den angripna förordningen. Enligt min mening kan inget av de argument som den italienska regeringen och Comune di Milano har anfört i detta avseende godtas (B).

A. Huruvida talan i mål C-232/19 kan upptas till sakprövning

72. Parlamentet, rådet och kommissionen har gjort gällande att den talan som väckts av Comune di Milano ska avvisas. Enligt dem berörs kommunen varken direkt eller personligen. Den har heller inget berättigat intresse av att få saken prövad.

73. Comune di Milano är en italiensk juridisk person. En lokal eller regional enhet i en medlemsstat som enligt nationell rätt är en juridisk person kan i princip väcka talan om ogiltigförklaring med stöd av artikel 263 fjärde stycket FEUF.²² Enligt denna bestämmelse finns det tre situationer där fysiska och juridiska personer kan väcka talan om ogiltigförklaring. För det första om den omtvistade rättsakten är riktad till dem. För det andra om rättsakten berör sökanden direkt och personligen. För det tredje, om den angripna rättsakten är en regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder och direkt berör denna person.

74. I förevarande fall är den angripna förordningen inte riktad till Comune di Milano. Denna förordning är inte heller en regleringsakt. Comune di Milanos talerätt ska således bedömas mot bakgrund av kraven avseende det andra fall som avses artikel 263 fjärde stycket FEUF: akten måste beröra Comune di Milano direkt (1) och personligen (2). Dessutom måste Comune di Milano, som en allmän förutsättning, visa att den har ett berättigat intresse av att få saken prövad (3).

75. Enligt min mening uppfyller Comune di Milano samtliga dessa villkor i förevarande fall.

²² Beslut av den 9 juli 2013, Regione Puglia/kommissionen (C-586/11 P, ej publicerat, EU:C:2013:459, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

1. Begreppet direkt berörd

76. Enligt fast rättspraxis förutsätter begreppet direkt berörd att två kumulativa kriterier är uppfyllda: den omtvistade åtgärden ska ha en *direkt* inverkan på *den enskildes rättsliga ställning* och den får *inte* ge mottagarna som ska genomföra åtgärden *någon rätt till skönsmässig bedömning*, utan genomförandet av åtgärden är av rent automatisk karaktär och grundas enbart på unionsreglerna utan att några mellanliggande regler tillämpas.²³ Jag kommer att börja med det sistnämnda kriteriet (a) innan jag går in på frågan huruvida Comune di Milanos rättsliga ställning har påverkats (b).

a) Avsaknad av utrymme för skönsmässig bedömning och tillämpningsåtgärder

77. Comune di Milano har hävdat att den angripna förordningen, vilken *erga omnes* fastställer att EMA har sitt säte i Amsterdam, är en bindande och direkt tillämplig rättsakt enligt artikel 288 FEUF. Dess tillämpning är inte beroende av att det antas några senare tillämpningsåtgärder.

78. Såsom parlamentet och rådet har gjort gällande är den omständigheten att den angripna rättsakten är en förordning som är allmänt och direkt tillämplig inte i sig tillräcklig för att kraven för talerätt ska anses vara uppfyllda.²⁴ Begreppet ”direkt berörd” sammanfaller nämligen inte med en förordnings ”direkta tillämplighet”.²⁵ En annan bedömning måste göras för att visa att förordningen har en direkt inverkan på Comune di Milanos rättsliga ställning.

79. Det är emellertid utrett att den angripna förordningen inte lämnar något utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller valet av Amsterdam som nytt säte för EMA. Utseendet av EMA:s säte sker automatiskt och följer av endast denna förordning, utan att några mellanliggande regler behövs. Kriteriet gällande ”avsaknaden av utrymme för skönsmässig bedömning eller tillämpningsåtgärder” är därför uppenbart uppfyllt i detta fall.

b) Rättsverkningar av den angripna förordningen

80. Comune di Milano har gjort gällande att dess rättsliga ställning påverkas direkt eftersom Milano genom att presenteras som kandidatstad i Republiken Italiens anbud deltog i det förfarande som utmynnade i att EMA:s säte utsågs, och erhöll flest röster. Den angripna förordningen förkastar sökandens anbud formellt och bekräftar att EMA:s säte inte kommer att vara beläget inom dess territorium.

81. Rådet och parlamentet har med stöd av kommissionen gjort gällande att Comune di Milano inte berörs direkt av den angripna förordningen.

82. Enligt parlamentet ankommer det på lagstiftaren att fatta beslut om EMA:s säte. Det beslut som fattades av medlemsstaternas företrädare den 20 november 2017 saknar i detta avseende bindande rättsverkningar. Eftersom det inte finns något rättsligt bindande samband mellan detta beslut av medlemsstaternas företrädare och det kommissionsförslag som ledde till antagandet av den angripna förordningen, kan den omständigheten att valet av staden Amsterdam, vilket följer

²³ Dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci (C-622/16 P till C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

²⁴ Beslut av den 12 oktober 2011, GS/parlamentet och rådet (T-149/11, ej publicerat, EU:T:2011:590, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

²⁵ På samma sätt som begreppet direkt effekt inte motsvarar ”direkt berörd” med avseende på talerätten mot direktiv, se mitt förslag till avgörande i målet Nordstream 2 AG/parlamentet och rådet (C-348/20 P, punkterna 35 till 46).

av medlemsstaterna samfällda agerande, antogs inte i sig medföra att Comune di Milano är *direkt berörd*. I den angripna förordningen fastställs endast att EMA ska ha sitt säte i Amsterdam. Något förslag om att i stället utse Milano till säte för EMA lades aldrig fram för lagstiftaren.

83. Enligt rådet har Comune di Milano inte visat att den har lidit någon skada till följd av att den angripna förordningen antogs, eftersom förordningen endast är av deklaratörisk karaktär. Det ankommer nämligen på medlemsstaterna att fatta beslut om EMA:s säte, och det beslut som fattats av medlemsstaternas företrädare är bindande. Argumenten avseende Milanos deltagande i urvalsförfarandet avser medlemsstatens interna val. Dessa argument kan följaktligen inte leda till slutsatsen att Comune di Milano berörs direkt. Den omständigheten att Republiken Italien valde staden Milano som geografisk plats inom ramen för sitt anbud betyder inte att Comune di Milano, i egenskap av lokal enhet, utgör en person som är direkt berörd.

84. Trots parlamentets och rådets diametralt motsatta ståndpunkter i frågan om den rättsliga karaktären hos det beslut som fattats av medlemsstaternas företrädare, förefaller de två institutionerna vara eniga om att utseendet av Amsterdam som sätet i den angripna förordningen inte direkt berör Comune di Milano. Om de argument som framförs tas bokstavligen blir det lätt att avfärda att sökanden skulle vara "direkt berörd". Å ena sidan, om det beslut som fattats av medlemsstaternas företrädare inte är rättsligt bindande för lagstiftaren, har det anbuds förfarande som ledde till beslutet inga återverkningar på sökandens rättsliga ställning. Den omständigheten att Republiken Italien presenterade Comune di Milano som kandidatstad ger inte Comune di Milano något berättigat intresse, eftersom detta anbud helt enkelt aldrig existerade inför unionslagstiftaren. Om å andra sidan det beslut som fattats av medlemsstaternas företrädare i stället är bindande, skulle den angripna förordningen endast ha deklaratörisk karaktär. Detta argument tycks antyda att den angripna förordningen i en sådan situation kan betraktas som en bekräftande rättsakt, vilket likaså medför att talan ska avvisas.²⁶

85. Kombinationen av dessa två alternativa argument innebär en anmärkningsvärd spetsfundighet: valet av Amsterdam som säte för EMA kan inte ifrågasättas på grund av (i) att det beslutades genom en icke bindande rättsakt (ii) vilken senare införlivades i en bindande rättsakt som i sig endast är rent bekräftande. Det skulle således förefalla som om beslutet är ett rent mirakel: det materialiserades i tid och rum utan att någon fattade det och utan att någon är ansvarig för det. Det behöver väl inte sägas att en sådan (gudomlig) skapelse lämnar en potentiell sökande i limbo, vilket svårligen kan godtas, i synnerhet för en förordning som tveklöst är en rättsakt från unionens institutioner.

86. Av de skäl som jag i detalj redogjort för i mitt parallella förslag till avgörande i målen EMA 1/ELA²⁷ håller jag för övrigt med om att det beslut som fattats av medlemsstaternas företrädare är en rättsakt som helt saknar rättsverkan i unionens rättsordning. Det kan således inte bli föremål för en prövning enligt artikel 263 FEUF.

87. Den angripna förordningen är emellertid en rättsakt från unionens institutioner. Den är således i princip underkastad domstolens fulla prövningsrätt. Det kan inte förhålla sig på något annat sätt: med (stor) makt följer (stort) ansvar. Befogenheten att besluta något går nämligen hand i hand med ansvaret för att beslutet är korrekt.

²⁶ Se, exempelvis, dom av den 25 oktober 1977, Metro SB-Großmärkte/kommissionen (26/76, EU:C:1977:167, punkt 4), eller dom av den 15 december 1988, Irish Cement/kommissionen (166/86 och 220/86, EU:C:1988:549, punkt 16).

²⁷ Mitt förslag till avgörande i målen EMA 1/ELA, punkterna 164 till 176.

88. Huruvida Comune di Milanos rättsliga ställning påverkas måste därför bedömas *enbart med avseende på den angripna förordningen*. Finns det ett direkt samband mellan den angripna förordningen och sökandens rättsliga ställning?

89. Så är fallet, enligt min mening. Milano, företrädd av Comune di Milano i egenskap av en lokal enhet som är en juridisk person, var en direkt konkurrent om att utses till säte för EMA.

90. På andra rättsområden har domstolen slagit fast att *konkurrenter* kan vara direkt berörda av unionsrättsakter som rör resultatet av sådan konkurrens. Detta har varit fallet bland annat inom antidumpning, statligt stöd och även i fall där beslut har ifrågasatts som har förklarat koncentrationer vara förenliga med den inre marknaden.²⁸ Snarare än att bara vara en *faktisk* omständighet,²⁹ ger förekomsten av en konkurrenssituation ofta upphov till en *rättslig* ställning inom olika områden av unionsrätten. Detta har erkänts av domstolen inom området statligt stöd, där domstolen påpekade att om en sökande visar att ett beslut av kommissionen kan försätta honom eller henne i en ogynnsam konkurrenssituation, innebär detta att beslutet påverkar hans eller hennes rättsliga ställning.³⁰

91. Det är emellertid området *offentlig upphandling* som ger den närmaste analogi som är möjlig i förevarande mål. Ej utvalda anbudsgivare berörs direkt av beslut som tilldelar kontrakt till andra anbudsgivare.³¹ Inom detta rättsområde är frågan huruvida ej utvalda anbudsgivare är "direkt berörda" eller ej vanligen inget problem, eftersom beslutet att tilldela ett kontrakt till en anbudsgivare åtföljs av ett beslut att förkasta de ej utvalda anbudsgivarna.³² Den omständigheten att "direkt berörd" inte är ett problem för konkurrenter inom detta område utesluter inte att konkurrenssituationen för andra anbudsgivare i sig kan innebära att de berörs direkt. Tvärtom är erkännandet av de befogenheter avseende förfarandet som tillkommer de ej utvalda anbudsgivarna genom sekundärrätten ett uttryckligt erkännande av att de direkt berörs av resultatet av anbuds förfarandet.

92. Visserligen kan en samling specifika sekundärrättsliga system svårligen vara avgörande för en mycket unik situation som den i förevarande mål. Jag anser emellertid att det utöver dessa specifika systems särdrag finns ett och samma tema: konkurrenter kan påverkas rättsligt när de konkurrerar om en vara eller en resurs som direkt tilldelas genom unionsrätten. Ett beslut att tilldela en tillgång till en person berör direkt de övriga konkurrenterna som inte kan erhålla samma tillgång. Deras rättsliga ställning förändras från att vara potentiellt framgångsrika sökande till att vara sökande vars anbud förkastats. Det troligen tydligaste exemplet på detta

²⁸ Se, för en systematisering av rättspraxis avseende konkurrenters ställning inom dessa områden, dom av den 3 maj 2018, Distillerie Bonollo m.fl./rådet (T-431/12, EU:T:2018:251, punkterna 54 till 59).

²⁹ Konkurrenssituationen på marknaden har i vissa fall betraktats som en faktisk omständighet. Se, exempelvis, förslag till avgörande av generaladvokat Kokott i målet Inuit Tapiriit Kanatamiand m.fl./parlamentet och rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:21, punkt 71), och dom av den 3 maj 2018, Distillerie Bonollo m.fl./rådet (T-431/12, EU:T:2018:251, punkt 52).

³⁰ Dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci (C-622/16 P till C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 47).

³¹ Se, för ett aktuellt exempel, dom av den 10 februari 2021, Sophia Group/parlamentet (T-578/19, ej publicerad, EU:T:2021:77). Se även dom av den 20 mars 2013, Nexans France/Joint Undertaking Fusion for Energy (T-415/10, EU:T:2013:141, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

³² Se, exempelvis, artikel 170 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 193, 2018, s. 1).

relativt enkla resonemang återfinns i målet *Les Verts*, där parlamentets presidiums beviljande av stöd till rivaliserande politiska grupperingar efter relativt lite diskussion fastställdes beröra den sökande associationen direkt.³³

93. Med detta sagt finns det naturligtvis gränser för en sådan logik. Man kan inte klaga över att inte ha vunnit lotteriet utan att först ha köpt en lott. *Comune di Milano* skulle med andra ord inte kunnat anses vara direkt berörd om den inte först hade trätt fram som *konkurrent*.

94. Detta är dock helt uppenbart inte fallet. Det har inte bestritts att *Milano* faktiskt var en av de städer som var kandidater som säte för EMA. Denna omständighet är framför allt avgörande för bedömningen av huruvida sökanden är personligen berörd. Den är emellertid även relevant för att fastställa sökandens rättsliga ställning som konkurrent för att avgöra om sökanden är direkt berörd. Det räcker i detta skede att konstatera att *Milano* inte bara tveklöst var en av kandidatstäderna under förfarandet som utmynnade i beslutet av medlemsstaternas företrädare, utan även att Milanos anbud uttryckligen övervägdes under lagstiftningsförfarandet, och var föremål för flera ändringsförslag inom ramen för förfarandet vid parlamentet. Det råder således inget tvivel om Milanos ställning som konkurrent.

95. Berörs således *Comune di Milano*? Om jag förstår den av rådet företrädde uppfattningen rätt, innebär inte den omständigheten att en stad, som geografisk plats, ska väljas som säte för en av unionens byråer att den lokala enhet som är en juridisk person, i förevarande fall *Comune di Milano*, berörs.

96. Detta argument kan helt enkelt inte vara riktigt. Den logiska konsekvensen av detta argument skulle vara att även en stad som valts som säte för en av unionens byråer inte skulle vara direkt berörd av den unionsrättsakt genom vilken den fastställs som sätet. På motsvarande sätt skulle inte heller en stad från vilken en byrå flyttas vara berörd.³⁴

97. Jag finner det svårt att godta en sådan slutsats. Det är i sanning svårt att bortse från de särskilt viktiga faktiska, och även rättsliga, följder som valet av ett säte för en byrå har för en lokal enhet, inte bara i fråga om fördelar och utmaningar, utan även i fråga om rättigheter och skyldigheter. Trots att lokala enheters specifika rättigheter och skyldigheter kan preciseras mer detaljerat i avtalet om sätet, vilket måste ingås med den berörda medlemsstaten, är det obestridligt att den lokala territoriella enheten är direkt berörd av beslutet att etablera sätet i *en* stad och inte i en *annan* stad. Oberoende av eventuella praktiska konsekvenser i samband med möjliga ekonomiska och sociala fördelar, innebär *själva handlingen att utse en stad som säte* för en EU-byrå en omedelbar inverkan på dess rättsliga ställning som *konkurrent* om detta säte.³⁵

98. Rollen för de europeiska städer som är (eller önskar vara) säte för EU-byråer kan inte begränsas till att endast vara en fysisk plats i en medlemsstat. I motsats till rådets ståndpunkt kan utseendet av en stad som säte för en byrå inte anses utgöra en intern fråga för medlemsstaten. Det

³³ Dom av den 23 april 1986, *Les Verts*/parlamentet (294/83, EU:C:1986:166, punkterna 29 till 31).

³⁴ I förevarande fall skulle *London* befinna sig i motsvarande situation som *Amsterdam*, eftersom nationaliteten saknar relevans för frågan om talerätt enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF, även när det gäller tredjeländers talerätt (dom av den 22 juni 2021, *Venezuela/rådet*, C-872/19 P, EU:C:2021:507)). Resonemanget i punkterna 40 till 53 i den domen är fullt tillämpligt på lokala och regionala enheter i tredjeländer.

³⁵ Det säger sig självt att rättspraxis i fråga om unionens medel av detta skäl inte är analogt tillämplig i detta sammanhang. Se, exempelvis, dom av den 22 mars 2007, *Regione Siciliana/kommissionen* (C-15/06 P, EU:C:2007:183).

kan vara lämpligt att påpeka att den angripna förordningen, i motsats till vissa andra, tidigare, fall, fastställer sätet för en byrå genom att *specifikt utse en stad* i egenskap av lokal enhet, och *inte en medlemsstat*.³⁶

99. Det är således omöjligt för mig att stödja rådets argumentation. Det inledande valet av den stad i en medlemsstat som kan konkurrera är visserligen en fråga som är intern för en medlemsstat. Valet av stad som kommer att vara värd för byrån och det samtidiga förkastandet av alla andra konkurrenter är emellertid inte längre ”bara en intern fråga som rör medlemsstaten”. Unionsrättsakten innebär uppenbart ett beslut som rör en enskild stad, och inte bara en medlemsstat, vilket gör staden berörd.³⁷

100. Skulle detta analogt även innebära att en fysisk person, såsom en kommissionsledamot, inte är direkt berörd av [unions]rättsakten som utnämner (eller avsätter) honom eller henne till kommissionsledamot, eftersom det i slutändan var en medlemsstat som först föreslog hans eller hennes namn?³⁸ Den omständigheten att det är en medlemsstat som inledningsvis ”nominerar” innebär inte att en person som är en fristående och självständig juridisk person för alltid förblir endast ett ”objekt” och inte kan betraktas som ett ”subjekt”, även om personen uppenbarligen berörs direkt av de rättsakter i vilka han eller hon uttryckligen nämns och som påverkar hans eller hennes rättsliga ställning.

101. Sammanfattningsvis har enligt min mening Comune di Milanos rättsliga ställning direkt förändrats genom antagandet av den angripna förordningen. I denna förordning fastställdes nämligen, med bindande rättsverkningar, staden Amsterdam som säte för EMA, vilket automatiskt ledde till att Milano utslöts som säte för den byrån.

2. Villkoret personligen berörd

102. För att en rättsakt med allmän giltighet som har antagits av en unionsinstitution ska beröra en fysisk eller juridisk person personligen krävs att personen berörs av rättsakten i fråga på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för den personen *eller* på grund av en faktisk situation som särskiljer personen från alla andra personer och försätter honom eller henne i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som rättsakten är riktad till.³⁹

103. Comune di Milano har i sin ansökan angett att den var fullt delaktig i utarbetandet av anbudet och det urvalsförfarande som nämns i skäl 1 och artikel 1 i den angripna förordningen. Genom sin särskilda ställning som kandidatstad i urvalsförfarandet är Comune di Milano

³⁶ Se, exempelvis, artikel 4.2 i rådets förordning (EEG) nr 1365/75 av den 26 maj 1975 om bildande av en europeisk fond för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (EGT L 139, 1975, s. 1), där det föreskrivs att ”[f]onden ska ha sitt säte i Irland”. Dessutom beslutade företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade på stats- eller regeringschefsnivå den 29 oktober 1993, att kontoret för harmonisering inom den inre marknaden (varumärken, mönster och modeller) skulle ha sitt säte i Spanien, i en stad som skulle fastställas av den spanska regeringen – Beslut fattat genom gemensam överenskommelse mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade på stats- eller regeringschefsnivå om lokaliseringen av vissa av Europeiska gemenskapernas organ och avdelningar samt av Europol (EGT C 323, 1993, s. 1).

³⁷ Om man drar den o(logiska) konsekvensen av rådets resonemang, och det hela faktiskt skulle ha varit en ”rent intern” fråga för en medlemsstat, skulle den medlemsstat vars föreslagna stad hade utsetts även vara fri att helt enkelt ”flytta” byråns säte till en annan plats inom sitt geografiska territorium. Det skulle således stå Konungariket Nederländerna fritt att när som helst flytta EMA, exempelvis till Tilburg eller Lelystad.

³⁸ För övrigt finns det inte någon diskussion om villkoret ”direkt berörd” i domen av den 12 maj 2015, Dalli/kommissionen (T-562/12, EU:T:2015:270), angående yrkandet om ogiltigförklaring av ett påstått muntligt beslut av dåvarande ordföranden för kommissionen att utnyttja sin rätt att begära sökandens avgång som ledamot av kommissionen med stöd av artikel 17.6 FEU.

³⁹ Se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 15 juli 1963, Plaumann/kommissionen (25/62, EU:C:1963:17, s. 107), och dom av den 15 juli 2021, Deutsche Lufthansa/kommissionen (C-453/19 P, EU:C:2021:608, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

personligen berörd av den angripna förordningen. Milano skulle faktiskt ha nämnts i artikel 1 i den angripna förordningen om staden Amsterdam inte hade valts. Comune di Milano har dessutom, genom att presentera Milano som det italienska anbudet, med tillämpning av artikel 3 i dess stadgar velat främja den samhällsekonomiska och industriella utvecklingen inom sitt territorium. Fastställandet av Amsterdam som säte för EMA hindrar kommunens förmåga att utöva sina befogenheter på det sätt som den önskar. Comune di Milano har dessutom haft utgifter och bedrivit forskningsarbete. Comune di Milano tog till och med emot en delegation från EMA för att bättre förstå och uppfylla urvalskriterierna. Comune di Milano har även erinrat om att det i domstolens praxis tas hänsyn till en situation där en person uttryckligen nämns i de förberedande rättsakterna till de angripna unionsrättsakterna och även när det i dessa rättsakter tas hänsyn till specifika omständigheter som rör sökandena. Comune di Milano har i detta avseende hänvisat till rättspraxis avseende antidumpningstullar⁴⁰ och offentlig upphandling.⁴¹

104. Rådet och parlamentet har med stöd av kommissionen gjort gällande att Comune di Milano inte berörs personligen.

105. Rådet har hävdats att Comune di Milano, trots sitt åberopande av artikel 3 i dess stadgar, inte har visat på vilket sätt antagandet av den angripna förordningen skulle ha påverkat dess särskilda utövande av sina befogenheter enligt den nationella rättsordningen. Även denna kommuns slutliga utgifter saknar relevans. Dessa avser nämligen endast en fråga om intern organisation som ska behandlas av den italienska staten. Rådet har vidare gjort gällande att Comune di Milano inte på något sätt var knuten till förfarandet för att anta den angripna förordningen. Dess deltagande i förberedelserna av det italienska anbudet är inte tillräckligt för att fastställa att kommunen är personligen berörd. Förfarandereglerna av den 22 juni 2017 ger inte någon rättighet till någon annan än medlemsstaterna: det ankommer på dem att presentera anbuden, utbyta information med kommissionen och delta i omröstningsförfarandet. Den omständigheten att vissa medlemsstater har knutit sina städer till sig vid utformningen av sina respektive anbud saknar betydelse.

106. Parlamentet har för sin del hävdats att samarbetet mellan medlemsstaterna enligt förfarandereglerna av den 22 juni 2017 skiljer sig helt från unionens beslutsförfarande. Sökandens deltagande i detta samarbete kan inte ”individualisera” sökanden på ett sådant sätt att kravet på att sökanden ska vara personligen berörd uppfylls. Det finns inte heller någon bestämmelse i unionsrätten som ålägger lagstiftaren att beakta sökandens situation under det förfarande som ledde fram till antagandet av den angripna förordningen. I vilket fall som helst ger dessa bestämmelser, utan att det påverkar värdet av förfarandereglerna av den 22 juni 2017, endast en roll för medlemsstaterna och inte för de lokala myndigheterna.⁴²

107. I likhet med parlamentet och rådet anser jag att de argument som Comune di Milano har framfört vad gäller den socioekonomiska inverkan som förläggandet av sätet till dess territorium skulle ha haft, samt kommunens utgifter och ansträngningar för att förbereda det italienska anbudet, inte i sig innebär att kommunen kan anses vara personligen berörd. Det räcker inte att

⁴⁰ Dom av den 16 maj 1991, Extramet Industrie/rådet (C-358/89, EU:C:1991:214, punkterna 14 och 15 och där angiven rättspraxis).

⁴¹ Dom av den 28 oktober 1982, Groupement des Agences de voyages/kommissionen (135/81, EU:C:1982:371, punkt 11).

⁴² Citat, för ett liknande resonemang, från beslut av den 2 juni 2008, WWF-UK/rådet (T-91/07, ej publicerat, EU:T:2008:170, punkt 72).

en regional enhet åberopar att en unionsrättsakt kan påverka vissa socioekonomiska förhållanden inom dess geografiska område för att enheten ska anses vara berörd eller, än mindre, personligen berörd.⁴³

108. Jag delar även rådets uppfattning att Comune di Milano inte kan anses ha påverkats avseende sina befogenheter genom den angripna förordningen. Enligt min mening är Vlaams Gewest-testet⁴⁴ inte relevant i förevarande mål. Jag kan inte se hur den omständigheten att Amsterdam har utsetts till säte för EMA genom den angripna förordningen, och inte Milano, skulle kunna hindra den sistnämnda från att utöva sina självständiga befogenheter enligt Vlaams Gewest-testet. Sambandet med utövandet av dessa befogenheter är på sin höjd indirekt och hypotetiskt.

109. Föreliggande mål handlar emellertid inte om huruvida en lokal eller regional enhet berörs på grund av att dess självständiga utövande av sina maktbefogenheter hindras (Vlaams Gewest-testet).⁴⁵ Comune di Milano skulle i detta fall beröras på grund av sin ställning som konkurrent, givet att Milano inte valdes som säte för en EU-byrå enligt den angripna förordningen. Det är just med avseende på det specifika valet av säte för EMA som gjordes genom den angripna förordningen som det ska bedömas huruvida denna kommun är personligen berörd. Här är det relevanta det som brukar kallas Plaumann-testet: det avgörande kriteriet grundar sig på de egenskaper som är utmärkande för den sökande, eller, i andra hand, på den faktiska situation som särskiljer sökanden från alla andra personer och försätter honom eller henne i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som en rättsakt är riktad till.⁴⁶

110. Det finns ett antal faktorer som ”individualiserar” den situation som Comune di Milano befinner sig i och därigenom särskiljer den från alla andra personer, vilket påminner om den ställning som gäller för en person som en rättsakt är riktad till. Tonvikten måste läggas på i vilken *faktisk situation* den angripna förordningen och de förfaranden som ledde fram till dess antagande har försatt Comune di Milano.

111. För det första anges det redan i det första skälet i den angripna förordningen att Amsterdam väljs som nytt säte för EMA som en följd av beslutet av medlemsstaternas företrädare. Detta skäl uttrycker själva syftet med antagandet av den angripna förordningen. Oberoende av huruvida detta beslut medför rättsverkningar eller inte, utgör det i faktiskt hänseende den grund på vilken sätet för EMA fastställdes. Även när det gäller de faktiska omständigheterna kan det således inte bortses från att Milano var en av de städer som övervägdes och att Milano fick röster. Som sådan tillhörde staden Milano, och närmare bestämt Comune di Milano, inte bara den väl avgränsade, slutna gruppen av kandidatstäder, utan individualiserades ytterligare genom det

⁴³ Se, för ett liknande resonemang beslut av den 16 juni 1998, Comunidad Autónoma de Cantabria/rådet (T-238/97, EU:T:1998:126, punkterna 49 och 50, och där angiven rättspraxis), och beslut av den 23 oktober 1998, Regione Puglia/kommissionen och Spanien (T-609/97, ej publicerat, EU:T:1998:249, punkterna 21 och 22).

⁴⁴ Se, bland annat, dom av den 30 april 1998, Vlaams Gewest/kommissionen (T-214/95, EU:T:1998:77, punkt 29), dom av den 23 oktober 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa/kommissionen (T-269/99, T-271/99 och T-272/99, EU:T:2002:258, punkt 41), dom av den 15 juni 1999, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/kommissionen (T-288/97, EU:T:1999:125, punkt 32), eller som av den 5 oktober 2005, Land Oberösterreich/kommissionen (T-366/03 och T-235/04, EU:T:2005:347, punkt 28). För en mer ingående analys av denna rättspraxis, se mitt förslag till avgörande i Région de Bruxelles-Capitale/kommissionen (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punkterna 58 till 62).

⁴⁵ Under alla omständigheter är Vlaams Gewest-testet uppenbarligen inte det enda sättet för en regional enhet att visa att den är direkt och personligen berörd – se, exempelvis, dom av den 10 februari 2000, Nederlandse Antillen/kommissionen (T-32/98 och T-41/98, EU:T:2000:36, punkterna 50 till 57).

⁴⁶ Se fotnot 39.

urvalsförfarande som genomfördes av medlemsstaterna, där den var med till slutskedet som enda direkta konkurrent till Amsterdam, och fick se sitt anbud förkastat på grund av tillämpningen av bestämmelserna om lottdragning.

112. För det andra, såsom rådet har gjort gällande i sitt svaromål i mål C-106/19, diskuterades Milano även som eventuellt säte för EMA under lagstiftningsförfarandet, eftersom flera ändringar (som inte genomfördes) föreslogs under det parlamentariska förfarandet.⁴⁷

113. Sammanfattningsvis avslöjar det förfarande som ledde fram till medlemsstaternas beslut, liksom det lagstiftningsförfarande som ledde fram till antagandet av den angripna förordningen, faktiska särskilda omständigheter som särskiljer, eller till och med individualiserar, Comune di Milano. Denna kommun är i egenskap av det rättssubjekt som motsvarar en av kandidatstäderna personligen berörd av förordningen, som avgör dess möjlighet att utses som säte för EMA.⁴⁸

3. *Berättigat intresse av att få saken prövad*

114. Enligt domstolens praxis kan en talan om ogiltigförklaring som väckts av en fysisk eller juridisk person endast prövas i den mån som personen har ett berättigat intresse av att den angripna rättsakten ogiltigförklaras. Ett sådant intresse föreligger endast om ogiltigförklaringen av denna rättsakt i sig kan få rättsverkningar. Talan kan således genom sitt utfall medföra en fördel för sökanden. Bevis för ett sådant intresse, som ska bedömas den dag talan väcks och som utgör ett väsentligt och grundläggande villkor för varje talan vid domstol, ska läggas fram av sökanden.⁴⁹

115. Comune di Milano har i sin ansökan gjort gällande att den har ett berättigat intresse av att få saken prövad. För det första skulle staden Milano om dess ansökan godtas kunna få sitt anbud accepterat och bli säte för EMA utan något nytt urvalsförfarande. För det fall att ett sådant förfarande skulle behöva upprepas skulle det italienska anbudet vara det som skulle ha de bästa chanserna till framgång med tanke på dess objektiva kvaliteter. Även om EMA:s säte av någon anledning inte skulle placeras i staden Milano, skulle Milano fortfarande ha ett berättigat intresse av att få saken prövad. Milano skulle kunna begära att dess ställning skulle återställas i form av en ekonomisk kompensation. Sökanden skulle även kunna gynnas om den i framtiden lämnar anbud för att få hysa sätet för andra EU-byråer eller EU-organ, eftersom urvalsförfarandena inte kommer att påverkas av de oegentligheter som domstolen skulle kunna konstatera inom ramen för förevarande talan. Slutligen har Comune di Milano ett berättigat intresse av att få saken prövad med hänsyn till den betydande socioekonomiska och industriella inverkan av att EMA:s säte flyttas till kommunen.

116. Rådet, parlamentet och kommissionen anser att Comune di Milano inte har något berättigat intresse av att få saken prövad. Rådet och parlamentet har för det första hävdats att ett bifall till sökandens talan inte nödvändigtvis innebär att Milano skulle utses till säte för EMA. Även om Republiken Italien beslutade att åter presentera Milano som sin kandidatstad, är det omöjligt att förutse resultaten av framtida utnämningar. Varje potentiellt intresse av ett framtida

⁴⁷ Se "Ändringarna 39, 46, 47 och 48". Förslag till förordning av den 31 januari 2018 från utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet, "Ändringar 1–51, Utkast till rapport av Giovanni La Via, Plats för Europeiska läkemedelsmyndighetens säte" (COM(2017) 0735 – C8–0421/2017 – 2017/0328(COD)) – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-AM-616891_EN.pdf.

⁴⁸ Se, analogt, dom av den 6 mars 1979, Simmenthal/kommissionen (92/78, EU:C:1979:53, punkterna 25 och 26), och dom av den 29 april 2004, kommissionen/CAS Succhi di Frutta (C-496/99 P, EU:C:2004:236, punkt 57).

⁴⁹ Se, exempelvis, dom av den 27 mars 2019, Canadian Solar Emea m.fl./rådet (C-236/17 P, EU:C:2019:258, punkt 91).

urvalsförfarande som inte är rättsstridigt är faktiskt hypotetiskt. Det föreligger inte något direkt och faktiskt intresse, utan endast ett potentiellt och indirekt intresse. För det andra anser rådet att argumentet avseende ett eventuellt skadeståndsanspråk inte heller kan godtas. Den angripna förordningen är inte orsaken till den skada som Comune di Milano påstår sig ha lidit. För det tredje är följderna som rör socioekonomiska och industriella intressen inte relevanta, eftersom domstolen har preciserat att dessa överväganden inte räcker för att visa att det föreligger ett berättigat intresse av att få saken prövad. Parlamentet anser för det fjärde att förordningen inte inkräktar på sökandens självbestämmanderätt i lagstiftningsfrågor eller ekonomiska frågor. Sökanden kan inte heller åberopa ett personligt intresse baserat på dess deltagande i urvalsförfarandet. Comune di Milano (Milanos kommun) har inget personligt intresse som skiljer sig från den italienska statens intresse.

117. Jag håller med om att även om möjligheten att väcka skadeståndstalan i princip är tillräcklig för att motivera ett berättigat intresse av att få saken prövad,⁵⁰ kan denna talan inte vara rent hypotetisk. Comune di Milano kan inte bara åberopa den blotta möjligheten att väcka en sådan talan utan att lägga fram konkreta belägg för de konkreta följderna av den påstådda rättsstridigheten och skadans art.⁵¹

118. Oberoende av frågan huruvida en eventuell framtida skadeståndstalan kan väckas eller inte, har Comune di Milano emellertid styrkt att den har ett berättigat intresse av att få saken prövad.

119. För det fall att den angripna förordningen skulle ogiltigförklaras, står det klart att möjligheten för en annan stad än Amsterdam att utses till EMA:s säte skulle öppnas på nytt. Detta innefattar Milano, som är en av de mest framgångsrika konkurrenterna i det förfarande som ledde fram till beslutet som fattades av medlemsstaternas företrädare.

120. Även om den meddelats inom ett annat och specifikt område av unionsrätten är det grundläggande syftet med EU-domstolens praxis på området offentlig upphandling återigen fullt ut tillämpligt i förevarande fall. En konkurrent har ett berättigat intresse av att få saken prövad eftersom en ogiltigförklaring av den angripna rättsakten skulle medföra att urvalsförfarandet öppnades på nytt och ge sökanden möjlighet att lämna en ny ansökan.⁵² Intresset kan även kvarstå när konkurrenten har förlorat alla möjligheter att nå framgång med sitt anbud eftersom han eller hon i framtiden skulle kunna dra nytta av förfaranden som är ”fria från misstag” av samma slag.⁵³ Den logiska grunden för att undvika framtida rättsstridighet går faktiskt bortom den specifika ram som utgörs av rättspraxis på området offentlig upphandling.⁵⁴ Än en gång gäller att även om det omtvistade urvalsförfarandet var av en mycket specifik och sui generis-karaktär, vilken annan logik finns i ett sådant specifikt sammanhang, vilket dess skapare gett en utformning som i hög grad liknar ett anbuds förfarande?

⁵⁰ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 september 2015, Mory m.fl./kommissionen (C-33/14 P, EU:C:2015:609, punkterna 69 och 79 och där angiven rättspraxis), och dom av den 7 november 2018, BPC Lux 2 m.fl./kommissionen (C-544/17 P, EU:C:2018:880, punkt 43). Det kan i detta sammanhang även erinras om att EU-institutionerna, även när de agerar utanför unionens rättsliga ram, inte är undantagna från skadeståndstalan enligt artiklarna 268 FEUF och 340 FEUF. Se, i detta avseende, dom av den 20 september 2016, Ledra Advertising m.fl./kommissionen och ECB (C-8/15 P till C-10/15 P, EU:C:2016:701 punkterna 54 till 60).

⁵¹ Se dom av den 30 april 2020, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/kommissionen (C-560/18 P, EU:C:2020:330, punkterna 73 och 74).

⁵² Dom av den 6 juli 2000, AICS/parlamentet (T-139/99, EU:T:2000:182, punkt 33)

⁵³ Se, exempelvis, dom av den 11 maj 2010, PC-Ware Information Technologies/kommissionen (T-121/08, EU:T:2010:183, punkt 40) eller dom av den 20 september 2011, Evropaiki Dynamiki/EIB (T-461/08, EU:T:2011:494, punkterna 64 till 66).

⁵⁴ Se dom av den 6 september 2018, Bank Mellat/rådet (C-430/16 P, EU:C:2018:668, punkt 64), eller dom av den 7 juni 2007, Wunenburger/kommissionen (C-362/05 P, EU:C:2007:322, punkterna 50 till 52), och dom av den 22 mars 2018, De Capitani/parlamentet (T-540/15, EU:T:2018:167, punkt 32).

121. Slutligen saknar det betydelse att den italienska regeringen har väckt en självständig talan. Enligt fast rättspraxis medför inte den omständigheten att en medlemsstat och en av medlemsstatens enheter samtidigt har ett berättigat intresse att få saken prövad att enhetens intresse att få saken prövad inte är tillräckligt för att en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF ska kunna tas upp till sakprövning.⁵⁵

122. Sammanfattningsvis anser jag att Comune di Milano har talerätt mot den angripna förordningen och berättigat intresse av att väcka talan. Jag är väl medveten om att denna domstols rättspraxis är strikt när det gäller talerätten för icke privilegierade sökande enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF. Denna rättspraxis ställer visserligen höga krav men bör trots det inte följas in absurdum, så att den blir orättvis. Rent intuitivt, innan frågan grumlans av en lavin av rättspraxis fylld med detaljer om varför ingen kan väcka talan om något direkt vid EU-domstolarna, är frågan om Comune di Milanos talerätt i själva verket ganska enkel: under så speciella och ovanliga omständigheter är staden uppenbart berörd av det faktum att den inte valdes.

123. I detta avseende har jag alltid funnit att det är till stor hjälp att med jämna mellanrum stämna av de rättsliga lösningar jag överväger med vanliga människor, det vill säga inte EU-jurister, helst inte ens jurister. Det kan beskrivas som en verklighetskontroll. Kan jag förklara vissa rättsliga idéer och påståenden för intelligenta människor? Om jag inte kan det, är dessa idéer sannolikt inte övertygande. Eller så är de helt enkelt fel. Jag upplever det som relativt svårt att i ett sådant sammanhang förklara (och motivera) påståendet att någon som har deltagit i ett (slutet) urvalsförfarande men som inte valdes inte berörs av utfallet av urvalsförfarandet och inte har något som helst intresse av att ifrågasätta det. Och detta är fallet redan innan jag tillägger att om en sådan konkurrent inte har talerätt inför denna domstol har han eller hon i praktiken ingen annan att vända sig till.

B. Huruvida talan är välgrundad

124. I sak är förevarande mål extremt komplicerade, men på samma gång möjligen tämligen enkla.

125. Vid första påseendet är flera av de argument parterna har anfört i förevarande mål enbart förbryllande och inget annat än avancerad rättslig akrobatik. En medlemsstat och en lokal enhet försöker skydda Europaparlamentets befogenheter i ett visst fall, tydligen mot parlamentets egen vilja, medan parlamentet i parallella förfaranden insisterar på upprätthållandet av samma befogenheter. En medlemsstat har gjort gällande att medlemsstaterna inte är behöriga att fatta beslut om byråers säten men var tidigare och tydligen senare villig att delta i just dessa urvalsförfaranden. När det gäller rådet har det preciserat att det beslut som fattats av medlemsstaternas företrädare om sätet för en EU-byrå, antaget med stöd av artikel 341 FEUF, är bindande för alla, utan att någon därefter fått sina lagstiftningsbefogenheter begränsade, särskilt vad gäller just vem som ska avgöra denna fråga.

126. Det finns flera skäl till att de olika ståndpunkterna i argumentationen är förbryllande. Förevarande tvist förenar fem olika mål i vilka olika aktörer har intressen som skiljer sig något åt. Det föreligger även en betydande komplexitet på grund av anknytningen, som utan tvekan är

⁵⁵ Dom av den 30 april 1998, Vlaams Gewest/kommissionen (T-214/95, EU:T:1998:77, punkt 30), och dom av den 15 december 1999, Freistaat Sachsen m.fl./kommissionen (T-132/96 och T-143/96, EU:T:1999:326, punkt 92). Se även dom av den 10 februari 2000, Nederländse Antillen/kommissionen (T-32/98 and T-41/98, EU:T:2000:36, punkt 58).

faktisk och härrör från tidigare institutionell praxis, mellan beslutet av medlemsstaternas företrädare och dess ”genomförande” i unionens rättsordning därefter. Mot den bakgrunden är det faktiskt omöjligt att inta en helt konsekvent ståndpunkt i alla målen och att knyta de olika typerna av tidigare praxis till den aktuella konstitutionella strukturen, samtidigt som man säkerställer att allt passar ihop i perfekt harmoni.

127. Om domstolen skulle instämma i den föreslagna lösningen, som beskrivs i mitt parallella förslag till avgörande i målen EMA 1/ELA, på den avgörande frågan (i föregående led) om den rättsliga karaktären av det beslut som fattats av medlemsstaternas företrädare, i vilket de uttalade sina preferenser avseende platsen för det nya sätet för en EU-byrå, skulle det inte vara så svårt att lösa de frågor (i senare led) som de nu aktuella förenade målen ger upphov till när det gäller en unionsrättsakt. Med utgångspunkt i det antagandet kommer jag, i det följande avsnittet, att föreslå att varken grunden avseende ett åsidosättande av parlamentets befogenheter (1) eller grunden avseende att unionens interna (ordinarie) lagstiftningsförfarande ska anses rättsstridigt på grund av sin anknytning till beslutet av medlemsstaternas företrädare (2) enligt min mening kan godtas.

1. De första grunderna i mål C-106/19 och mål C-232/19: det påstådda åsidosättandet av parlamentets befogenheter

128. Som sin första grund i mål C-106/19 har den italienska regeringen anfört att artiklarna 10, 13 och 14.1 FEU samt artiklarna 114, 168.4 c, 289 och 294 FEUF har åsidosatts. Dessa argument upprepas av Comune di Milano inom ramen för den första grunden i mål C-232/19. Dessa argument, som kommer att behandlas tillsammans, antyder i huvudsak att parlamentets roll som medlagstiftare har begränsats i det förfarande som ledde till valet av EMA:s nya säte.

129. Jag anser det nödvändigt att först erinra om att förevarande mål, till skillnad från de förenade målen C-59/18 och C-182/18, inte ger upphov till någon fråga om huruvida den angripna förordningen är en rättsakt vars lagenlighet kan prövas enligt artikel 263 FEUF. Den angripna förordningen antogs inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet med stöd av artikel 294 FEUF och utgör således en lagstiftningsakt.⁵⁶

130. För det andra förefaller den italienska regeringens och Comune di Milanos argument, enligt vilket parlamentet uteslöts från urvalsprocessen för EMA:s nya säte, bygga på antagandet att det finns ett rättsligt bindande samband mellan det beslut som fattades av medlemsstaternas företrädare och den angripna förordningen. Detta antagande består i att framställa det förstnämnda som den bindande källan till den sistnämnda när det gäller valet av nytt säte för EMA.

131. I överensstämmelse med de ståndpunkter som parlamentet och kommissionen har gjort gällande i förevarande mål anser jag att detta antagande är felaktigt. Som jag i detalj förklarade i mitt parallella förslag till avgörande i målen EMA 1/ELA,⁵⁷ antogs det politiska beslutet av medlemsstaternas företrädare på grundval av de särskilda förfaranderegler som dessa medlemsstater kommit överens om utanför unionsrättens system. Även om det är riktigt att dessa regler gav kommissionen en särskild roll, gav de inte parlamentet någon roll.

⁵⁶ Se, i detta avseende, beslut av den 6 september 2011, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet (T-18/10, EU:T:2011:419, punkt 60).

⁵⁷ Mitt förslag till avgörande i målen EMA 1/ELA, punkterna 83 till 143 och 164 till 176.

132. Därför kan enbart den omständigheten att parlamentet inte var inblandat i ett förfarande som utmynnade i medlemsstaternas politiska – och inte bindande enligt unionsrätten – beslut avseende EMA:s nya säte inte i sig anses utgöra ett åsidosättande av eller ett kringgående av parlamentets befogenheter i egenskap av jämbördig medlagstiftare.

133. För det tredje, och såsom kommissionen med rätta har påpekat i sin interventionsinlägga i mål C-232/19, fann domstolen i målet Polen mot parlamentet och rådet att det endast är på parlamentet och rådet som det ankommer att besluta om innehållet i en rättsakt när de utövar sin lagstiftningsbefogenhet enligt artikel 14.1 FEU och artikel 16.1 FEU.⁵⁸

134. I motsats till vad rådet har hävdad i sitt yttrande över kommissionens interventionsinlägga, anser jag inte att relevansen av denna rättspraxis är begränsad till Europeiska rådets politiska riktlinjer. Europeiska rådets roll beskrivs visserligen i artikel 15 FEU. Detta kan emellertid logiskt sett inte vara fallet med ett förfarande som medlemsstaterna sinsemellan har inrättat utanför EU-institutionernas struktur och som inte har någon rättsverkan i unionens rättsordning. Det som är gemensamt för situationen i det ovan nämnda målet Polen mot parlamentet och rådet och det aktuella målet är att ett politiskt beslut som fattats *utanför* lagstiftningsförfarandet inte kan föregripa det senare när det gäller dess specifika utfall.

135. Det är mot bakgrund av detta sammanhang, betraktat som utgångspunkt, som lagenligheten av den angripna förordningen ska prövas. Därvid begränsas kontrollnivån nödvändigtvis av arten av det utrymme för skönsmässig politisk bedömning som en unionsinstitution som parlamentet utövar.⁵⁹

136. När det gäller det ordinarie lagstiftningsförfarandet som ledde till antagandet av den angripna förordningen, erinrar jag om att parlamentet åtnjuter befogenheter avseende förfarandet som följer av dess status som medlagstiftare som jämställer parlamentet med rådet i enlighet med artikel 294 FEUF. Dessa befogenheter avseende förfarandet, som kan utövas vid respektive behandlingsomgång eller i förlikningskommittén, ger faktiskt parlamentet möjlighet inte bara att påverka, utan även att vara med och utforma lagstiftningsförfarandets utgång. I förekommande fall kan parlamentet även förkasta den föreslagna lagstiftningsakten.

137. Om parlamentet inte var enigt med beslutet att flytta EMA:s säte till Amsterdam, hade det således haft möjlighet att hindra det politiska beslut som tidigare fattats av medlemsstaterna och som kommissionen föreslagit från att stadfästas i innehållet i en bindande lagstiftningsakt i unionsrätten. Så var emellertid uppenbarligen inte fallet under det ordinarie lagstiftningsförfarandet i förevarande mål, såsom parlamentet självt har påpekat.

138. För det första diskuterade parlamentet under förfarandet kommissionens lagstiftningsförslag⁶⁰ vid sina överläggningar från den 12 till den 15 mars 2018. Det antog ett antal ändringar men uttryckte ingen invändning mot beslutet att EMA skulle ha sitt säte i Amsterdam.⁶¹ Före det, och som rådet nämner i mål C-106/19, lades ändringar fram inom

⁵⁸ Dom av den 21 juni 2018, Polen/parlamentet och rådet (C-5/16, EU:C:2018:483, punkt 84 och där angiven rättspraxis).

⁵⁹ Se, i detta avseende, dom av den 19 december 2019, Puppincq m.fl./kommissionen (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punkterna 95 och 96).

⁶⁰ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 726/2004 vad gäller Europeiska läkemedelsmyndighetens säte (COM/2017/0735 final - 2017/0328 (COD))

⁶¹ Europaparlamentets ändringar antagna den 15 mars 2018 av förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 726/2004 vad gäller Europeiska läkemedelsmyndighetens säte (COM(2017) 0735 – C8-0421/2017 – 2017/0328(COD)) 11 (EUT C 162, 2019, s. 147).

respektive utskott som föreslog att det nya sätet för EMA skulle ligga i Milano.⁶² I motiveringen till en av dessa ändringar nämndes ”ett antal formella förklaringar och pressrapporter som hänvisar till omöjligheten att hitta lämpliga lokaler för Europeiska läkemedelsmyndigheten i Amsterdam före mars 2019, vilket leder till slutsatsen att rådets beslut [sic] i dagsläget inte kan genomföras. Valet av Milano, som kan erbjuda ett tillgängligt, väl lämpat och omedelbart operationellt huvudkontor, skulle göra det möjligt att undvika olägenheter, ytterligare kostnader och återverkningar på medborgarnas rätt till hälsa och säkerställa verksamhetens kontinuitet”.⁶³ Parlamentet behöll dock inte dessa förslag.⁶⁴

139. För det andra lämnades parlamentets ändringar till rådet.⁶⁵ Det fördes informella förhandlingar mellan rådet och parlamentet, under vilka flera av de frågor som parlamentet tagit upp godtogs, vilket framgår av den slutliga texten i den angripna förordningen, vilken de båda medlagstiftarna enades om den 16 oktober 2018.⁶⁶

140. För det tredje röstade parlamentet om förslaget till lagstiftningsakt den 25 oktober 2018, med beaktande av ett antal informella kontakter som hade ägt rum mellan rådet, parlamentet och kommissionen i syfte att nå en överenskommelse i denna fråga vid första behandlingen och på så sätt undvika behovet av en andra behandling eller förlikning.⁶⁷

141. Slutligen antogs den angripna förordningen den 14 november 2018 och offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 16 november 2018.⁶⁸

142. Med beaktande av detaljerna i det ovan beskrivna lagstiftningsförfarandet, som ledde till antagandet av den angripna förordningen, har jag svårt att se på vilket sätt parlamentets roll skulle ha inskränkts till en rent formell roll.

143. Återigen, om parlamentet hade önskat uttrycka sin oenighet med valet av Amsterdam som det nya sätet för EMA hade det funnits ett antal formella och informella möjligheter till detta. Lagstiftningsförfarandet visar emellertid att många av parlamentets ändringar faktiskt godtogs av rådet och fanns med i den slutliga texten till den angripna förordningen. Parlamentet har emellertid aldrig bestritt själva sätet under det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

⁶² Se ”Ändringarna 39, 46, 47 och 48”. Förslag till förordning av den 31 januari 2018 från utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet, ”Ändringar 1–51, Utkast till rapport av Giovanni La Via, Plats för Europeiska läkemedelsmyndighetens säte” (COM(2017) 0735 – C8–0421/2017 – 2017/0328(COD)) – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-AM-616891_SV.pdf.

⁶³ Ibidem, motivering till ändring 46.

⁶⁴ Europaparlamentets ändringar antagna den 15 mars 2018 av förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 726/2004 vad gäller Europeiska läkemedelsmyndighetens säte (COM(2017) 0735 – C8–0421/2017 – 2017/0328(COD)) 11 (EUT C 162, 2019, s. 147).

⁶⁵ Interinstitutionellt ärende 2017/0328 (COD), nr 7098/18 av den 21 mars 2018.

⁶⁶ Interinstitutionellt ärende 2017/0328 (COD), nr 13176/18 av den 16 oktober 2018.

⁶⁷ Interinstitutionellt ärende 2017/0328 (COD), nr 13316/18 av den 30 oktober 2018.

⁶⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1718 av den 14 november 2018 om ändring av förordning (EG) nr 726/2004 vad gäller Europeiska läkemedelsmyndighetens säte (EUT L 291, 2018, s. 3).

144. Enligt min mening är det endast mot bakgrund av detta allmänna sammanhang som man verkligen kan pröva de ”beklaganden” som parlamentet har uttryckt i bilagan till sin resolution av den 25 oktober 2018.⁶⁹ Vid detta tillfälle påpekade parlamentet att dess roll som medlagstiftare ”inte beaktats i vederbörlig ordning, då parlamentet inte involverades i det förfarande som ledde fram till valet av nytt säte för [EMA]”.⁷⁰

145. För det första måste det uttalandet förstås som att det hänvisar till det urvalsförfarande som ägde rum vid sammanträdet med medlemsstaternas företrädare, vilket ägde rum före det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och i vilket parlamentet inte deltog eftersom medlemsstaterna inte önskade det. Omständigheten att medlemsstaterna inte ville involvera parlamentet kan inte i sig ses som ett åsidosättande av parlamentets befogenheter eftersom parlamentet inte har några medbeslutandebefogenheter enligt fördragen när det gäller sådant som äger rum utanför EU:s rättssystem.

146. För det andra, när det gäller följderna av ett beslut som redan fattats av medlemsstaterna utanför fördragssystemet, är det visserligen fullt möjligt att förstå parlamentets önskan, som uttrycks i ovannämnda resolution, att delta i den informella process som föregått den ordinarie lagstiftande processen, särskilt om ett beslut om säte för en byrå skulle fattas redan där.

147. Det ankommer emellertid inte på domstolen att döma utifrån *politiska* beklaganden avseende det förflutna och inte heller utifrån önskingar inför framtiden. Kärnpunkten är att parlamentet *hade möjlighet* att yttra sig i denna fråga inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Det beslutade ändå, av någon anledning, att *inte bestrida* valet av sätet som tidigare hade gjorts av medlemsstaternas företrädare, och att inte hävda sin rätt vid det tillfället.⁷¹ I själva verket är dessa val helt enkelt en fråga om politiska möjligheter, signaler och strategi och kan inte bli föremål för domstolsprövning.

148. Detsamma förefaller bekräftas av parlamentets ståndpunkt i mål C-232/19. Parlamentet har för övrigt gjort gällande att innehållet i den angripna förordningen har antagits oberoende av det beslut som fattats av medlemsstaternas företrädare, inom ramen för ett förfarande där parlamentet har spelat en självständig roll som medlagstiftare, genom att använda sitt utrymme för skönmässig bedömning, och utan att vid något tillfälle begränsas av medlemsstaternas politiska val.

149. Det ska dessutom påpekas att varken den italienska regeringen eller Comune di Milano har påstått att parlamentet inte har utnyttjat sitt utrymme för skönmässig bedömning i sådan grad att relevanta normer skulle ha åsidosatts. Det kan återigen erinras om att unionsinstitutionernas stora utrymme för skönmässig bedömning när de utövar sin lagstiftande befogenhet i princip är föremål för en begränsad domstolsprövning, i syfte att bland annat fastställa huruvida motiveringen är tillräcklig och huruvida en uppenbart oriktig bedömning har gjorts.⁷²

150. I ingressen till den angripna förordningen hänvisas i detta avseende till det sammanhang som skapats genom Förenade kungarikets beslut att utträda ur unionen och till beslutet av medlemsstaternas företrädare av den 20 november 2017 (skäl 1) samt till behovet av att

⁶⁹ Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 25 oktober 2018 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 726/2004 vad gäller platsen för Europeiska läkemedelsmyndighetens säte (COM(2017) 0735 – C8–0421/2017 –2017/0328(COD)).

⁷⁰ Ibidem, punkt 5.

⁷¹ I motsats till det parallella pågående målet C-743/19, parlamentet/rådet (säte för ELA), där parlamentet beslutade att förfara på ett annat sätt.

⁷² Se ovan, fotnot 60 i förevarande förslag till avgörande.

”säkerställa att myndigheten fungerar som den ska vid sitt nya säte” eller myndighetens ”oavbrutna verksamhet under och efter flytten” (skälen 3 och 4). I ingressen medges dessutom att det föreligger ”särskilda omständigheter” (skäl 4) och att förordningen ska antas ”så snart som möjligt” (skäl 6).

151. Även om dessa påståenden är ganska kortfattade, ger de utan tvekan på ett trovärdigt sätt och, med hänsyn till kontrollnivån, en tillräcklig motivering till unionslagstiftarens val av staden Amsterdam som nytt säte för EMA.

152. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska ogilla talan såvitt avser den första grunden i mål C-106/19 och den första grunden i mål C-232/19.

2. Den andra grunden i mål C-106/19 om huruvida den angripna förordningen är rättsstridig på grund av att beslutet av medlemsstaternas företrädare är rättsstridigt, och den andra, den tredje och den fjärde grunden i mål C-232/19

153. Genom den andra grunden för den talan som den italienska regeringen har väckt i mål C-106/19 och den andra, den tredje och den fjärde grunden i mål C-232/19 görs gällande att den angripna förordningen är rättsstridig på grund av att det beslut som fattats av medlemsstaternas företrädare är rättsstridigt. Dessa argument ger faktiskt upphov till ett argument av typen ”frukt från det giftiga trädet”, eftersom det ursprungliga beslutet av medlemsstaternas företrädare antogs på ett rättsstridigt sätt, var valet av EMA:s säte, som senare gjordes i den angripna förordningen, automatiskt behäftat med samma fel.

154. Dessa argument ska besvaras på två sätt.

155. För det första, eftersom parlamentet inte hade någon roll i det informella skedet av valet av EMA:s nya säte, kunde parlamentets befogenheter inte ha åsidosatts i detta informella skede. Dessa befogenheter åsidosattes inte heller under hela det ordinarie lagstiftningsförfarande som föregick antagandet av den angripna förordningen, av de skäl som redan angetts i föregående avsnitt i detta förslag till avgörande.

156. För det andra utgör det beslut som fattats av medlemsstaternas företrädare om sätet för en byrå, vilket inte omfattas av artikel 341 FEUF och således inte kan grundas på denna, inte en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF. En sådan rättsakt, som upprättats av medlemsstaterna, har inga bindande rättsverkningar inom unionens rättsordning. De institutioner som deltar i det ordinarie lagstiftningsförfarandet, rörande valet av säte för en byrå, kan naturligtvis bortse från en sådan icke-bindande politisk vilja vad gäller valet av det nya sätet för en byrå. Detta innebär emellertid att eventuella brister i denna (icke bindande) rättsakt inte kan påverka lagenligheten av det ordinarie lagstiftningsförfarande som är oberoende av den.

157. I korthet gäller, eftersom rättsakten inte är bindande, att den logik av typen ”rättsstridighet på grund av samband”, som den italienska regeringen och Comune di Milano tar upp helt enkelt inte fungerar. För övrigt riktar sig den andra grunden i mål C-106/19 och den andra, den tredje och den fjärde grunden i mål C-232/19 i själva verket mot ett beslut av medlemsstaterna som inte omfattas av domstolens behörighet.

158. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag således att domstolen ska ogilla talan såvitt avser såväl den andra grunden i mål C-106/19 som den andra-fjärde grunden i mål C-232/19.

159. Sammanfattningsvis vill jag tillägga att man kan förstå missnöjet hos en förlorande anbudsgivare i ett anbudsförfarande som inledningsvis bygger på meriter med en bestämd lista med kriterier mot vilka konkurrenterna ska utvärderas men som avslutas med ett beslut som i slutänden bygger på ren slump genom lottdragning.

160. Ur strukturell synvinkel, och i samklang med inledningen till detta förslag till avgörande, skulle det emellertid faktiskt kunna finnas omständigheter där det skulle vara högst rimligt med ett utfall genom lottning som inte kan bli föremål för prövning, även i rättsliga beslutsprocesser. Det gäller särskilt för att fatta ett (kostnadseffektivt) beslut vid val mellan kandidater som i det skedet sannolikt är lika lämpliga. Det finns en naturlig skillnad i logiken med lottdragning som *enda urvalskriterium* (när meriter saknar betydelse handlar det helt enkelt om tur), till skillnad från lottdragning efter ett urval grundat på meriter, där den hypotetiska situationen är att det endast finns några få *kandidater med samma antal röster*, varav alla är mer eller mindre *jämbördiga med avseende på meriter* (och det inte finns någon särskild längtan efter att ägna de påföljande dagarna instängda i Sixtinska kapellet och genomföra omröstningsomgångar tills vit rök stiger).

161. Det må vara hursomhelst med den saken, när reglerna för det omtvistade urvalsförfarandet fastställdes, var Republiken Italien liksom alla övriga medlemsstater som samtyckte till reglerna helt okunniga om resultatet av urvalsprocessen. Det råder faktiskt knappast något tvivel om att dessa medlemsstater godtog reglerna i abstrakt bemärkelse och inte var medvetna om att de längre fram skulle komma att tillämpas till fördel eller till nackdel för dem. Om man ska tro politisk filosofi på denna punkt är regler som överenskomms på ett sådant sätt per definition mer rättvisa än andra regler.⁷³

162. Detta betyder inte att det konkreta urvalsförfarandet var helt utan brister. Slutsatsen blir snarare att om Republiken Italien och/eller andra medlemsstater i nuläget, och med tanke på EU:s befogenheter att besluta om sätet för byråer, även EU-institutionerna, inte längre tror att det mot bakgrund av angivna syften och intressen är lämpligt med sådana regler, är de självfallet fria att (om)formulera dem på ett bättre sätt inför framtiden.

C. Rättegångskostnader

163. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

164. I formellt hänseende är det riktigt att Comune di Milano och Republiken Italien har tappat de förevarande målen, eftersom det har fastställts att grunderna avseende den angripna förordningen inte kan godtas och att domstolen inte är behörig att pröva de grunder i mål C-232/19 som avser beslutet av medlemsstaternas företrädare.

165. Med hänsyn till att (i) det rör sig om en komplex, i sig institutionell tvist, som har handlat lika mycket om tidigare mål som om att klargöra framtida regler, (ii) utgången i de förevarande förenade målen i praktiken har knutits till utgången av en annan uppsättning förenade mål, inom ramen för vilken den förklaring som Comune di Milano har begärt i förevarande mål faktiskt indirekt har lämnats, och (iii) domstolen förenade de aktuella målen och höll en gemensam förhandling i målen C-59/18, C-182/18 och C-743/19, efter vilken en retroaktiv fördelning av de

⁷³ Rawls, J. *A Theory of Justice: Revised Edition*, Harvard University Press, 1999, s. 118 och följande sidor.

exakta rättegångskostnaderna i varje enskilt mål skulle kunna bli en relativt komplicerad övning, anser jag att det är rimligare och mer skäligt att undantagsvis tillämpa artikel 138.3 i rättegångsreglerna och förordna att (alla) parter ska bära sina rättegångskostnader.

D. Slutsats

166. I mål C-106/19 föreslår jag att domstolen ska

- ogilla talan,
- besluta att Republiken Italien, Europeiska unionens råd och Europaparlamentet ska bära sina rättegångskostnader, och
- besluta att Konungariket Nederländerna och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.

167. I mål C-232/19 föreslår jag att domstolen ska:

- ogilla talan,
- förklara att den saknar behörighet att pröva talan i den mån den innefattar ett yrkande om att domstolen ska fastställa att det beslut som fattades av medlemsstaternas företrädare den 20 november 2017 i anslutning till ett sammanträde i Europeiska unionens råd, genom vilket Europeiska läkemedelsmyndighetens nya säte förlades till Amsterdam, saknar rättsverkningar,
- besluta att Comune di Milano, rådet och Europaparlamentet ska bära sina rättegångskostnader, och
- besluta att Konungariket Nederländerna och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.