Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

26. september 2013 *

»Koordinering af de sociale sikringsordninger — EØS-aftalen — ændringsforslag — Rådets afgørelse — valg af retsgrundlag — artikel 48 TEUF — artikel 79, stk. 2, litra b), TEUF«

I sag C-431/11,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 16. august 2011,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved C. Murrell, som befuldmægtiget, bistået af A. Dashwood, QC,

sagsøger,

støttet af:

Irland ved E. Creedon, som befuldmægtiget, bistået af N. Travers, BL,

intervenient,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Veiga, A. De Elera og G. Marhic, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Europa-Kommissionen ved V. Kreuschitz og S. Pardo Quintillán, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano (refererende dommer), og dommerne M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits og J.-J. Kasel,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

* Processprog: engelsk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. februar 2013,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. marts 2013,

afsagt følgende

Dom

1 Med sin stævning har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland nedlagt påstand om, dels at Rådets afgørelse 2011/407/EU af 6. juni 2011 om den holdning, som Den Europæiske Union skal indtage i Det Blandede EØS-udvalg vedrørende en ændring af bilag VI (social sikring) og protokol 37 til EØS-aftalen (EUT L 182, s. 12, herefter »den anfægtede afgørelse«), annulleres, dels at dens virkninger opretholdes, indtil der vedtages en ny afgørelse, for så vidt som Domstolen annullerer denne afgørelse.

Retsforskrifter

EU-retten

2 Artikel 48 TEUF, som hører til bestemmelserne om fri bevægelighed i tredje del, afsnit IV, i EUF-traktaten, har følgende ordlyd:

»Europa-Parlamentet og Rådet vedtager efter den almindelige lovgivningsprocedure de foranstaltninger vedrørende social tryghed, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, især ved at indføre en ordning, som gør det muligt at sikre vandrende arbejdstagere og selvstændige samt deres ydelsesberettigede pårørende:

a) sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning af disse

b) betaling af ydelser til personer, der bor inden for medlemsstaternes områder.

[…]«

3 Artikel 79 TEUF, som hører til bestemmelserne vedrørende et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i tredje del, afsnit V, i EUF-traktaten, fastsætter:

»1. Unionen udformer en fælles indvandringspolitik med henblik på at sikre en effektiv styring af migrationsstrømme i alle faser, en retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i medlemsstaterne, samt forebyggelse og øget bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel.

2. Med henblik på stk. 1 vedtager Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure foranstaltninger på følgende områder:

[…]

b) definition af rettighederne for tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat, herunder betingelserne for fri bevægelighed og ophold i de øvrige medlemsstater

[…]«

4 I henhold til artikel 2 i protokol (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed »er ingen bestemmelser i tredje del, afsnit V, i [EUF-traktaten], ingen foranstaltninger vedtaget i henhold til nævnte afsnit, ingen bestemmelser i internationale aftaler indgået af Unionen i henhold til nævnte afsnit og ingen afgørelser truffet af Den Europæiske Unions Domstol om fortolkning af sådanne bestemmelser eller foranstaltninger bindende for eller finder anvendelse i Det Forenede Kongerige eller Irland«.

5 Endvidere deltager Det Forenede Kongerige og Irland i overensstemmelse med nævnte protokols artikel 1 og 3 ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V, i EUF-traktaten, medmindre de inden tre måneder efter, at et forslag eller initiativ er blevet forelagt for Rådet, skriftligt meddeler formanden for Rådet, at de ønsker at deltage.

EØS-aftalen

6 Aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af 2. maj 1992 (EFT 1994 L 1, s. 3, herefter »EØS-aftalen«) blev indgået som associeringsaftale på grundlag af EF-traktatens artikel 238, nu artikel 217 TEUF, mellem på den ene side De Europæiske Fælleskaber og de daværende medlemsstater og på den anden side de stater, der på det tidspunkt var del af Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA), dvs. Republikken Østrig, Republikken Finland, Republikken Island, Fyrstendømmet Liechtenstein, Kongeriget Norge, Kongeriget Sverige og Det Schweiziske Forbund.

7 I overensstemmelse med dens femte betragtning er parterne i denne aftale enige om »at stræbe mod den videst mulige gennemførelse af den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital inden for hele Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS)«.

8 Aftalens artikel 1 har følgende ordlyd:

»1. Formålet med denne associeringsaftale er at fremme vedvarende og afbalanceret styrkelse af de handelsmæssige og økonomiske forbindelser mellem de kontraherende parter på lige konkurrencevilkår og under overholdelse af samme regler med henblik på at oprette et ensartet [EØS] […].

2. Med henblik på at virkeliggøre de i stk. 1 omhandlede mål medfører associeringen i overensstemmelse med denne aftales bestemmelser:

a) frie varebevægelser

b) fri bevægelighed for personer

c) fri bevægelighed for tjenesteydelser

d) frie kapitalbevægelser

e) indførelse af en ordning til at sikre, at konkurrencen ikke fordrejes, og at konkurrencereglerne overholdes fuldt ud af alle parter, samt

f) et nærmere samarbejde på andre områder såsom forskning og udvikling, miljø, uddannelse og socialpolitik.«

9 EØS-aftalens artikel 3 har følgende ordlyd:

»De kontraherende parter træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne aftale.

De afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der vil kunne bringe virkeliggørelsen af denne aftales målsætninger i fare.

De fremmer endvidere samarbejde inden for rammerne af denne aftale.«

10 I EØS-aftalens artikel 6 bestemmes:

»Med forbehold af fremtidig udvikling i retspraksis fortolkes bestemmelserne i denne aftale i det omfang, de indholdsmæssigt er identiske med tilsvarende regler i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab samt retsakter udstedt i medfør af disse to traktater, ved deres gennemførelse og anvendelse i overensstemmelse med de relevante afgørelser, der er truffet af De Europæiske Fællesskabers Domstol forud for tidspunktet for undertegnelsen af denne aftale.«

11 Nævnte aftales artikel 7 fastsætter:

»Retsakter, der er omhandlet eller indeholdt i bilagene til denne aftale eller i afgørelser truffet af Det Blandede EØS-Udvalg, er bindende for de kontraherende parter og udgør eller skal gøres til en del af deres interne retsorden på følgende måder:

a) en retsakt svarende til en EØF-forordning skal som sådan gøres til en del af de kontraherende parters interne retsorden

[…]«

12 EØS-aftalens artikel 28, som i det væsentlige gentager indholdet af artikel 45 TEUF, fastsætter følgende:

»1. Arbejdskraftens frie bevægelighed skal sikres mellem EF-medlemsstaterne og EFTA-staterne.

2. Den forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af EF-medlemsstaternes og EFTA-staternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.

3. Med forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, indebærer den retten til:

a) at søge faktisk tilbudte stillinger

b) frit at bevæge sig inden for EF-medlemsstaternes og EFTA-staternes område i dette øjemed

c) at tage ophold på en EF-medlemsstats eller en EFTA-stats område for dér at have beskæftigelse i henhold til de love eller administrative bestemmelser, der gælder for indenlandske arbejdstageres beskæftigelse

d) at blive boende på en EF-medlemsstats eller en EFTA-stats område efter at have haft ansættelse dér.

[…]«

13 EØS-aftalens artikel 29, som i det væsentlige gentager indholdet af artikel 48 TEUF, bestemmer:

»For at gennemføre den frie bevægelighed for arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende sikrer de kontraherende parter, hvad angår social sikring, arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende og deres ydelsesberettigede pårørende, som fastsat i bilag VI navnlig:

a) sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning heraf

b) betaling af ydelser til personer, der bor inden for de kontraherende parters område.«

14 Bilag VI til EØS-aftalen benævnt »Social sikring« under overskriften »Omhandlede retsakter« henviser til Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og på deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT L 149, s. 2), og Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 (EFT L 74, s. 1).

15 Den 1. juli 2011 vedtog Det Blandede EØS-udvalg afgørelse nr. 76/2011, som bl.a. tager sigte på at ajourføre de henvisninger til forordning nr. 1408/71 og nr. 574/72, som er indeholdt i bilag VI til EØS-aftalen, idet disse forordninger er blevet erstattet af henholdsvis Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 988/2009 af 16. september 2009 (EUT L 284, s. 43, herefter »forordning nr. 883/2004«), samt af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16. september 2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning nr. 883/2004 (EUT L 284, s. 1). Endvidere har samme afgørelse i overensstemmelse med 22. betragtning hertil til formål at ændre protokol 37 til EØS-aftalen med henblik på at indføje Den Administrative Kommission for Koordinering af Sociale Sikringsordninger, indført ved forordning nr. 883/2004, på sin liste over udvalg.

Sagens faktiske omstændigheder

16 Den 9. september 2010 forelagde Europa-Kommissionen et forslag til Rådets afgørelse om fastlæggelse af den holdning, Den Europæiske Union skal indtage, til en ændring af bilag VI (social sikring) og protokol 37 til EØS-aftalen. Dette forslag anvendte artikel 48 TEUF, artikel 218, stk. 9, TEUF og artikel 352 TEUF som retsgrundlag.

17 Den 10. marts 2011 fremlagde Kommissionen et ændret forslag med henblik på at ændre det anvendte retsgrundlag. I overensstemmelse med bemærkningerne til dette forslag var det ikke længere nødvendigt at basere sig på artikel 352 TEUF, idet Lissabontraktaten har udvidet den i artikel 48 TEUF fastsatte kompetence til at omfatte vandrende selvstændige erhvervsdrivende.

18 Den 6. juni 2011 vedtog Rådet den anfægtede afgørelse, idet det således baserede sig på artikel 48 TEUF og artikel 218, stk. 9, TEUF.

19 Ved afgørelse nr. 76/2011 foretog Det Blandede EØS-udvalg de planlagte ændringer i bilag VI og i protokol 37 til EØS-aftalen. Med henblik på ikrafttrædelsen kræver denne afgørelse dog stadig, at en af de kontraherende parter opfylder visse forfatningsmæssige krav.

20 Idet Det Forenede Kongerige er af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse er vedtaget på et fejlagtigt retsgrundlag, og at den skulle have været vedtaget på grundlag af artikel 79, stk. 2, litra b), TEUF, har det anlagt det foreliggende søgsmål.

Parternes påstande og sagen ved Domstolen

21 Det Forenede Kongerige har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres.

— De tidsmæssige virkninger af denne afgørelse begrænses, indtil Rådet har vedtaget en ny afgørelse på grundlag af artikel 79, stk. 2, litra b), TEUF.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22 Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

23 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 10. januar 2012 har Irland og Kommissionen fået tilladelse til at intervenere til støtte for henholdsvis Det Forenede Kongeriges og Rådets påstande.

24 Den mundtlige forhandling blev afsluttet den 21. marts 2013, efter at generaladvokaten havde fremsat forslag til afgørelse.

25 Ved processkrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 23. maj 2013 har Det Forenede Kongerige i medfør af artikel 83 i Domstolens procesreglement anmodet om genåbning af den mundtlige forhandling.

26 Til støtte for denne anmodning har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at der i generaladvokatens forslag til afgørelse fremsættes nye argumenter, som aldrig er blevet drøftet af parterne, og som kan påvirke Domstolens afgørelse.

27 I denne forbindelse bemærkes, at Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 83 til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse kan bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne eller de berørte, som er omfattet af artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol (jf. dom af 22.11.2012, sag C-116/11, Bank Handlowy og Adamiak, EU:C:2012:739, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

28 I den foreliggende sag finder Domstolen imidlertid, efter at have hørt generaladvokaten, at den er i besiddelse af alle de nødvendige oplysninger til at træffe afgørelse vedrørende det af Det Forenede Kongerige anlagte søgsmål, og at disse forhold har været genstand for forhandlinger for den.

29 Herefter skal anmodningen om genåbning af den mundtlige forhandling forkastes.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

30 Det Forenede Kongerige har, støttet af Irland, nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelse med den begrundelse, at den fejlagtigt blev vedtaget med artikel 48 TEUF som materielt retsgrundlag. Således som Domstolen – ifølge Det Forenede Kongerige – klart har anerkendt i sin dom af 5. juli 1984, Meade (sag 238/83, Sml. s. 2631), regulerer denne bestemmelse nemlig alene Unionens kompetence til at træffe foranstaltninger over for arbejdstagere, der er statsborgere i medlemsstaterne.

31 For så vidt som den anfægtede afgørelse derimod – ved hjælp af en international aftale – tilsigter at udvide bestemmelserne i forordning nr. 883/2004 til at omfatte statsborgere i Republikken Island, Fyrstendømmet Liechtenstein og Kongeriget Norge, har den til formål at indrømme statsborgere i tredjelande yderligere rettigheder på området for social sikring. Derfor burde en retsakt af denne type vedtages på grundlag af artikel 79, stk. 2, litra b), TEUF, som netop gør det muligt at vedtage foranstaltninger, der fastsætter »rettighederne for tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat«. Endvidere er denne sidstnævnte bestemmelse i EUF-traktaten blevet lagt til grund for vedtagelsen af andre lignende foranstaltninger, som har udvidet sådanne rettigheder til at omfatte statsborgere i tredjelande, såsom bl.a. Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet, Staten Israel, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Kongeriget Marokko og Den Tunesiske Republik.

32 Det Forenede Kongerige har tilføjet, at valget mellem den ene eller den anden af bestemmelserne i EUF-traktaten som retsgrundlag gør det nødvendigt at følge nogle lovgivningsprocedurer, der adskiller sig betragteligt og har vigtige konsekvenser såvel for Det Forenede Kongerige selv som for Irland.

33 Nærmere bestemt finder de retsakter, der er vedtaget på grundlag af artikel 79 TEUF, til forskel fra de retsakter, som er vedtaget i henhold til artikel 48 TEUF, kun anvendelse på de nævnte medlemsstater, såfremt disse sidste gør brug af muligheden for at tilslutte sig i overensstemmelse med bestemmelserne i protokollen (nr. 21).

34 Følgelig har den angiveligt fejlagtige vedtagelse af den anfægtede afgørelse på grundlag af artikel 48 TEUF frataget Det Forenede Kongerige og Irland den mulighed, som de råder over i henhold til den primære EU-ret, for ikke at deltage i vedtagelsen af en afgørelse vedrørende udvidelsen af rettighederne med hensyn til social sikring for statsborgere i EFTA-staterne og for ikke at blive bundet af denne.

35 Rådet har – støttet af Kommissionen – gjort gældende, at artikel 79, stk. 2, TEUF ikke er det korrekte grundlag for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, selv om denne bestemmelse siden Amsterdamtraktatens ikrafttrædelse faktisk er blevet anvendt til at bevillige statsborgere i tredjelande sociale sikringsrettigheder.

36 Der er nemlig intet i EØS-aftalens tekst, der tyder på, at aftalen skulle være blevet indgået inden for rammerne af udviklingen af den »fælles indvandringspolitik«, og at den skulle tage sigte på »at sikre en effektiv styring af migrationsstrømme« som omhandlet i artikel 79 TEUF.

37 Endvidere ville en konklusion, hvorefter den ændring af EØS-aftalen, som foreslås med den anfægtede aftale, skulle henhøre under Unionens politik på området for indvandring – med de konsekvenser, som det medfører, herunder undtagelsen for Kongeriget Danmark samt muligheden for Det Forenede Kongerige og Irland for at gøre brug af deres mulighed for ikke at deltage – ifølge Rådet ikke være i overensstemmelse med Unionens forpligtelser over for EFTA-staterne i henhold til EØS-aftalen og ville kunne bringe virkeliggørelsen af dennes primære mål, nemlig at fuldende det indre marked i hele EØS så fuldstændigt som muligt, i fare.

38 På denne baggrund er Rådet af den opfattelse, at det korrekte retsgrundlag for vedtagelsen af Unionens holdning på området er artikel 48 TEUF, for så vidt som den anfægtede afgørelse tager sigte på at udvide den nye gældende EU-ret (acquis) vedrørende koordineringen af de sociale sikringsordninger til at omfatte de EFTA-stater, der er medlemmer af EØS, og at denne gældende ret er nødvendig for at gennemføre det primære mål, som EØS-aftalen forfølger, idet den sikrer statsborgerne i de nævnte stater en faktisk fri bevægelighed.

39 Det Forenede Kongerige har heroverfor i sin replik nærmere præciseret grundene til, at det nægter at acceptere forslaget i den anfægtede afgørelse om at indarbejde forordning nr. 883/2004 i EØS-aftalen. I denne henseende understreger Det Forenede Kongerige, at denne forordning bl.a. i forhold til forordning nr. 1408/71 som nævnt i bilag VI til EØS-aftalen har udvidet det personelle

anvendelsesområde for EU's sociale sikringsordning til at omfatte »ikke-erhvervsaktive« borgere. Det Forenede Kongerige er imidlertid imod udvidelsen af den sociale sikringsordning til at omfatte de statsborgere i tredjelande, der ikke arbejder, og det er endvidere netop af denne grund, at Det Forenede Kongerige besluttede ikke at tage del i vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1231/2010 af 24. november 2010 om udvidelse af forordning (EF) nr. 883/2004 og forordning (EF) nr. 987/2009 til at omfatte tredjelandsstatsborgere, der ikke allerede er omfattet af disse forordninger udelukkende på grund af deres nationalitet (EUT L 344, s. 1).

40 Rådet har anfægtet denne analyse, idet den gør gældende, at forordning nr. 1408/71, som finder anvendelse på arbejdstagere og siden 1981 på selvstændige, allerede omfatter diverse kategorier af »ikke-erhvervsaktive« borgere, såsom pensionister, studerende eller personer, der tager orlov uden løn. Følgelig er der ikke forskel på det personelle anvendelsesområde for den nævnte forordning og for forordning nr. 883/2004.

41 Endvidere har Det Forenede Kongerige, på trods af en udtrykkelig anmodning fra Rådet, ikke tilvejebragt konkrete oplysninger vedrørende antallet og typerne af personer, som på nuværende tidspunkt er omfattet af forordning nr. 883/2004, og som ikke skulle henhøre under anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71.

Domstolens bemærkninger

42 Indledningsvis bemærkes, at alle parterne i denne sag, således som generaladvokaten har anført i punkt 31 i sit forslag til afgørelse, er enige om, at Rådet i processuel henseende med rette har støttet den anfægtede afgørelse på artikel 218, stk. 9, TEUF.

43 Det Forenede Kongerige anfægter derimod med sit søgsmål anvendelsen af artikel 48 TEUF som materielt retsgrundlag for vedtagelsen af den nævnte afgørelse.

44 I denne henseende bemærkes, at valget af hjemmel for en EU-retsakt i henhold til fast retspraksis skal foretages på grundlag af objektive forhold, herunder bl.a. denne retsakts formål og indhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol (dom af 19.7.2012, sag C-130/10, Parlamentet mod Rådet, EU:C:2012:472, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

45 I det foreliggende tilfælde har den anfægtede afgørelse, således som det fremgår af betragtningerne hertil samt af dens eneste artikel, til formål at vedtage Unionens holdning i Det Blandede EØS-udvalg vedrørende en påtænkt ændring af bilag VI og af protokol 37 til EØS-aftalen.

46 Nærmere bestemt tager den anfægtede afgørelse, således som nævnt i denne doms præmis 15, i det væsentlige sigte på dels at ajourføre de henvisninger til forordning nr. 1408/71 og nr. 574/72, som er indeholdt i bilag VI til EØS-aftalen, idet disse forordninger er blevet erstattet af forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009, dels at opføre Den Administrative Kommission for Koordinering af Sociale Sikringsordninger, der er indført ved forordning nr. 883/2004, på listen over udvalg i samme aftales protokol 37.

47 Af denne grund er formålet med den anfægtede afgørelse at muliggøre, at den gældende EU-ret vedrørende koordineringen af de sociale sikringsordninger, ændret ved forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009, ligeledes skal finde anvendelse på de EFTA-stater, som er kontraherende parter i EØS-aftalen.

48 For så vidt som den anfægtede afgørelse tager sigte på at ændre de regler om koordinering af de sociale sikringsordninger, som er indeholdt i EØS-aftalen, skal der ligeledes tages hensyn til den sammenhæng, som denne afgørelse indgår i, og navnlig til formålet med og indholdet af denne aftale, for at afgøre, om artikel 48 TEUF er det korrekte retsgrundlag for vedtagelsen heraf.

49 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at EØS-aftalen skaber et nært samarbejde mellem Unionen og EFTA-staterne baseret på særlige og indbyrdes begunstigende forbindelser mellem samarbejdsparterne.

50 Således som Domstolen allerede har haft lejlighed til at præcisere, er et af de primære formål med EØS-aftalen, som Det Forenede Kongerige og Irland ligeledes er med i, at opnå den videst mulige gennemførelse af den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital inden for hele EØS, således at det indre marked, der består på Unionens område, kan blive udstrakt til EFTA-staterne (dom af 23.9.2003, sag C-452/01, Ospelt og Schlössle Weissenberg, Sml. I, s. 9743, præmis 29).

51 Hvad angår den foreliggende sag fastsætter EØS-aftalen bl.a. i artikel 28 arbejdskraftens frie bevægelighed mellem medlemsstaterne og EFTA-staterne og fastsætter i artikel 29 anerkendelsen af de dertil hørende rettigheder til social sikring med i det væsentlige samme ordlyd som artikel 45 TEUF og artikel 48 TEUF.

52 Det er i dette perspektiv, at det ved EØS-aftalen oprettede samarbejde i overensstemmelse med dennes artikel 1, stk. 2, litra f), medfører en styrkelse af samarbejdet på det socialpolitiske område og i medfør af aftalens artikel 3 kræver, at parterne ikke alene letter samarbejdet i forbindelse med den nævnte aftale, men ligeledes at de afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der vil kunne bringe virkeliggørelsen af de målsætninger, den forfølger, i fare.

53 Det bemærkes ligeledes, at retsakter, der er omhandlet i bilagene til EØS-aftalen eller i afgørelser truffet af Det Blandede EØS-udvalg, i medfør af aftalens artikel 7 bliver bindende for alle de kontraherende parter og skal gøres til en del af deres interne retsorden.

54 Navnlig vedrørende en EU-forordning fastsætter den nævnte artikel 7, litra a), udtrykkeligt, at en sådan retsakt »som sådan« skal gøres til en del af de kontraherende parters interne retsorden, dvs. uden at det med henblik herpå er nødvendigt med en gennemførelsesforanstaltning.

55 Følgelig tager den anfægtede afgørelse, således som det med rette fremhæves af Kommissionen, ikke alene sigte på direkte at regulere de sociale rettigheder for de tre pågældende EFTA-staters statsborgere, men ligeledes og på samme måde rettighederne for EU's statsborgere i de nævnte stater. Med andre ord gør den ved afgørelsen påtænkte ændring det i hovedtræk ikke alene muligt for de islandske, liechtensteinske og norske statsborgere at påberåbe sig de rettigheder på Unionens område, som de er tillagt i medfør af forordning nr. 883/2004 og nr. 987/2009, men begunstiger samtidig de af medlemsstaternes statsborgere, som kan støtte ret på disse rettigheder i de nævnte stater.

56 Med denne præcisering for øje skal det for så vidt angår den foreliggende sag bemærkes, at ved indgåelsen af EØS-aftalen blev forordning nr. 1408/71, som var gældende på det tidspunkt, indarbejdet i bilag VI og i protokol 37 til den nævnte aftale, og på den måde blev det regelsæt vedrørende koordinering af de sociale sikringsordninger, som aftalen indeholdt, udvidet til at gælde hele EØS.

57 For så vidt som den anfægtede afgørelse tager sigte på at erstatte henvisningen til forordning nr. 1408/71 med henvisningen til forordning nr. 883/2004, idet den sidstnævnte forordning har ophævet den førstnævnte, skal det imidlertid fremhæves, at denne afgørelse ud fra en materiel synsvinkel – under hensyntagen til forpligtelserne for EØS-aftalens parter samt den grad af integration, som allerede er opnået siden ikrafttrædelsen – gør det muligt fortsat at opretholde en sådan udvidelse af de sociale rettigheder til fordel for statsborgerne i de pågældende stater, som allerede har været ønsket og er blevet varetaget af EØS-aftalen siden 1992.

58 Således indgår den anfægtede afgørelse netop i de foranstaltninger, hvorved lovgivningen om EU's indre marked skal udvides så vidt muligt til EØS, således at de nævnte staters statsborgere kan nyde godt af den frie bevægelighed for personer på samme sociale betingelser som Unionens borgere.

59 Såfremt den ændring, der er genstand for den anfægtede afgørelse, ikke blev foretaget, ville den frie bevægelighed for personer inden for EØS ikke kunne udøves under de samme sociale betingelser som inden for Unionen, hvilket uden tvivl vil skade udviklingen af samarbejdet og virkeliggørelsen af EØS-aftalens målsætninger.

60 Det følger heraf, at den ajourføring og forenkling af de regler, der gælder inden for Unionen vedrørende koordinering af de sociale sikringsordninger, idet forordning nr. 1408/71 erstattes med forordning nr. 883/2004, hvilket netop er genstand for den anfægtede afgørelse, nødvendigvis også skal ske på EØS-plan.

61 Under disse omstændigheder skal det i betragtning af den sammenhæng, som den anfægtede afgørelse indgår i, fastslås, at afgørelsen gyldigt kunne vedtages på grundlag af artikel 48 TEUF.

62 På baggrund af det ovenstående og for fuldstændighedens skyld bemærkes, at artikel 79, stk. 2, TEUF, i modsætning til hvad Det Forenede Kongerige og Irland har gjort gældende, ikke kan danne grundlag for vedtagelsen af en foranstaltning som den anfægtede afgørelse.

63 Først og fremmest skal denne bestemmelse, således som generaladvokaten har bemærket i punkt 39-41 i sit forslag til afgørelse, fortolkes i den sammenhæng, hvori den indgår, dvs. kapitel 2 med overskriften »Politikkerne for grænsekontrol, asyl og indvandring« i afsnit V i EUF-traktaten, samt i lyset af samme artikels stk. 1, som bestemmer, at Unionen skal udforme en fælles indvandringspolitik for at sikre en »effektiv styring af migrationsstrømme i alle faser, en retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere […] samt forebyggelse og øget bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel«.

64 En foranstaltning som den anfægtede afgørelse er – i betragtning af den sammenhæng med udviklingen af samarbejdet med EFTA-staterne, som afgørelsen indgår i, og navnlig de med samarbejdet forfulgte formål – imidlertid åbenbart uforenelig med sådanne formål.

65 Endvidere kan det ikke udelukkes, at anvendelsen af artikel 79, stk. 2, TEUF, idet den medfører en mulighed for Det Forenede Kongerige og/eller Irland for ikke at deltage, i praksis ville kunne bringe gennemførelsen af nævnte aftales formål i fare, i strid med EØS-aftalens artikel 3, der er nævnt i denne doms præmis 52. Navnlig i det tilfælde, hvor der ikke er indgået nogen aftale mellem de nævnte medlemsstater og de berørte EFTA-stater, ville en sådan anvendelse føre til, at der eksisterede to parallelle systemer til koordinering af de sociale sikringsordninger.

66 Endelig vedrørende det af Det Forenede Kongerige og Irland fremførte argument om, at anvendelsen af artikel 79, stk. 2, TEUF skulle være begrundet i det foreliggende tilfælde, i betragtning af at EU-lovgiver allerede har anvendt denne bestemmelse som grundlag for vedtagelsen af lignende afgørelser i henseende til andre tredjelande, kan dette ikke tiltrædes i forbindelse med den foreliggende sag.

67 I denne henseende er det således tilstrækkeligt at bemærke, at valget af restgrundlag for en retsakt i overensstemmelse med fast retspraksis må foretages på grundlag af retsaktens eget formål og indhold og ikke i lyset af det retsgrundlag, som er anvendt ved vedtagelsen af andre EU-retsakter, der eventuelt har lignende kendetegn (jf. bl.a. dom af 10.1.2006, sag C-94/03, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 1, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

68 I betragtning af samtlige ovenstående bemærkninger skal det derfor konkluderes, at den anfægtede afgørelse med rette er blevet vedtaget med artikel 48 TEUF som materielt retsgrundlag.

69 Idet søgsmålet er ubegrundet, skal Rådet frifindes.

Sagens omkostninger

70 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har nedlagt påstand om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da dette har tabt sagen, bør det pålægges Det Forenede Kongerige at betale sagsomkostningerne. I medfør af dette reglements artikel 140, stk. 1, bærer intervenienterne deres egne omkostninger.

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

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland betaler sagens omkostninger.

3) Irland og Europa-Kommissionen bærer deres egne omkostninger.

Underskrifter