Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

26 päivänä syyskuuta 2013 *

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen — ETA-sopimus — Muutosehdotus — Neuvoston päätös — Oikeusperustan valinta — SEUT 48 artikla — SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohta

Asiassa C-431/11,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 16.8.2011,

**Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta**, asiamiehenään C. Murrell, avustajanaan A. Dashwood, QC,

kantajana,

jota tukee

**Irlanti**, asiamiehenään E. Creedon, avustajanaan N. Travers, BL,

väliintulijana,

vastaan

**Euroopan unionin neuvosto**, asiamiehinään M. Veiga, A. De Elera ja G. Marhic,

vastaajana,

jota tukee

**Euroopan komissio**, asiamiehinään V. Kreuschitz ja S. Pardo Quintillán,

väliintulijana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Tizzano (esittelevä tuomari) sekä tuomarit M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits ja J.-J. Kasel,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.2.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

kuultuaan julkisasiamiehen 21.3.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

**tuomion**

1 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vaatii unionin tuomioistuinta yhtäältä kumoamaan ETA:n sekakomiteassa omaksuttavasta Euroopan unionin kannasta ETA-sopimuksen liitteen VI (Sosiaaliturva) ja pöytäkirjan 37 muuttamiseen 6.6.2011 annetun neuvoston päätöksen 2011/407/EU (EUVL L 182, s. 12; jäljempänä riidanalainen päätös) ja toisaalta siinä tapauksessa, että se kumoaa tämän päätöksen, säilyttämään päätöksen vaikutukset siihen saakka, kunnes annetaan uusi päätös.

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *Unionin oikeus*

2 SEUT 48 artiklassa, joka kuuluu EUT-sopimuksen kolmannen osan IV osaston vapaata liikkuvuutta koskeviin määräyksiin, määrätään seuraavaa:

”Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen komission ehdotuksesta sellaiset sosiaaliturvan alan toimenpiteet, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi, erityisesti ottamalla käyttöön järjestelmän, joka turvaa palkattuina työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiville siirtotyöläisille ja heidän huollettavilleen sen, että:

a) kaudet, jotka eri maiden lainsäädännön mukaan otetaan huomioon oikeuden saamiseksi etuuteen ja sen säilyttämiseksi sekä etuuden määrän laskemiseksi, lasketaan yhteen;

b) etuudet maksetaan jäsenvaltioiden alueella asuville.

– –”

3 SEUT 79 artiklassa, joka kuuluu EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskeviin määräyksiin, määrätään seuraavaa:

”1. Unioni kehittää yhteisen maahanmuuttopolitiikan, jolla pyritään kaikissa vaiheissa varmistamaan muuttovirtojen tehokas hallinta, jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu sekä laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan ehkäiseminen ja tehostettu torjunta.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen toimenpiteitä seuraavilla aloilla:

– –

b) jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien määrittely, mukaan lukien edellytykset, jotka koskevat liikkumis- ja oleskeluvapautta muissa jäsenvaltioissa;

– –”

4 Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehdyn pöytäkirjan (N:o 21) 2 artiklassa todetaan, että ”[EUT-sopimuksen] kolmannen osan V osaston määräykset, mainitun osaston nojalla hyväksytyt toimenpiteet, unionin kyseisen osaston nojalla tekemän kansainvälisen sopimuksen määräykset tai Euroopan unionin tuomioistuimen tällaista määräystä tai toimenpidettä tulkitsevat päätökset eivät sido Yhdistynyttä kuningaskuntaa tai Irlantia, eikä niitä sovelleta näissä valtioissa”.

5 Kyseisen pöytäkirjan 1 ja 3 artiklan mukaan on lisäksi niin, että Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti eivät osallistu EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston nojalla ehdotettujen toimenpiteiden hyväksymiseen neuvostossa, jolleivät ne ilmoita neuvoston puheenjohtajalle kirjallisesti kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun ehdotus tai aloite on esitetty neuvostossa, haluavansa näin tehdä.

*ETA-sopimus*

6 Sopimus Euroopan talousalueesta (EYVL 1994, L 1, s. 3; jäljempänä ETA-sopimus) tehtiin 2.5.1992 EY:n perustamissopimuksen 238 artiklan, josta on tullut SEUT 217 artikla, perusteella assosiaatiosopimuksena yhtäältä Euroopan yhteisöjen ja niiden silloisten jäsenvaltioiden sekä toisaalta Euroopan vapaakauppaliittoon (EFTA) tuolloin kuuluneiden valtioiden eli Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan, Islannin tasavallan, Liechtensteinin ruhtinaskunnan, Norjan kuningaskunnan, Ruotsin kuningaskunnan ja Sveitsin valaliiton, välillä.

7 Sopimuksen viidennen perustelukappaleen mukaan sopimuspuolet ovat päättäneet ”toteuttaa tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden mahdollisimman täydellisesti kaikkialla Euroopan talousalueella [ETA]”.

8 Sopimuksen 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Tämän assosiaatiosopimuksen tavoitteena on yhdenmukaisen [ETA:n] – – luomiseksi edistää sopimuspuolten kaupan ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistumista yhdenvertaisten kilpailun edellytysten pohjalta sekä samojen sääntöjen noudattamista.

2. Edellä 1 kohdassa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi assosiaatiosuhde käsittää tämän sopimuksen määräysten mukaisesti:

a) tavaroiden vapaan liikkuvuuden;

b) henkilöiden vapaan liikkuvuuden;

c) palvelujen tarjoamisen vapauden;

d) pääomien vapaan liikkuvuuden;

e) sellaisen järjestelmän käyttöön ottamisen, jolla varmistetaan, ettei kilpailu vääristy ja että kilpailusääntöjä noudatetaan yhdenvertaisesti; sekä

f) entistä läheisemmän yhteistyön muilla aloilla kuten tutkimus- ja kehittämistyössä, ympäristöpolitiikassa, koulutuksessa sekä sosiaalipolitiikassa.”

9 ETA-sopimuksen 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Sopimuspuolet toteuttavat kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tästä sopimuksesta johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi.

Ne pidättyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voivat vaarantaa tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamista.

Lisäksi ne helpottavat tämän sopimuksen mukaista yhteistyötä.”

10 ETA-sopimuksen 6 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Siltä osin kuin tämän sopimuksen määräykset ovat sisällöltään samoja kuin vastaavat Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen tai Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen taikka näitä kahta perustamissopimusta sovellettaessa annettujen säädösten säännöt, määräyksiä tulkitaan niitä täytäntöön pantaessa ja sovellettaessa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennen tämän sopimuksen allekirjoittamista antamien merkityksellisten ratkaisujen mukaisesti, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta oikeuskäytännön kehittämistä tulevaisuudessa.”

11 Sopimuksen 7 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Säädökset, joihin tämän sopimuksen liitteissä tai ETA:n sekakomitean päätöksissä viitataan taikka jotka sisältyvät niihin, sitovat sopimuspuolia, ja ne ovat osa tai ne saatetaan osaksi sopimuspuolten oikeusjärjestystä seuraavasti:

a) ETY:n asetuksia vastaavat säädökset saatetaan sellaisinaan osaksi sopimuspuolten oikeusjärjestystä;

_ _”

12 ETA-sopimuksen 28 artiklassa, jonka sisältö pääasiallisesti vastaa SEUT 45 artiklan sisältöä, määrätään seuraavaa:

”1. Turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus EY:n jäsenvaltioiden ja EFTA-valtioiden välillä.

2. Vapaa liikkuvuus edellyttää, että kaikki kansalaisuuteen perustuva EY:n jäsenvaltioiden ja EFTA-valtioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan.

3. Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perustelluin rajoituksin se sisältää oikeuden:

a) hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä;

b) liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti EY:n jäsenvaltioiden ja EFTA-valtioiden alueella;

c) oleskella jäsenvaltion alueella työn tekemiseksi tämän valtion kotimaisten työntekijöiden työsuhdetta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti;

d) jäädä EY:n jäsenvaltion tai EFTA-valtion alueelle työsuhteen päätyttyä siellä.

_ _”

13 ETA-sopimuksen 29 artiklassa, jonka sisältö pääasiallisesti vastaa SEUT 48 artiklan sisältöä, määrätään seuraavaa:

”Toteuttaakseen työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien vapaan liikkuvuuden sopimuspuolet turvaavat sosiaaliturvan alalla liitteessä VI määrätyllä tavalla työntekijöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille sekä heidän huollettavilleen erityisesti sen, että:

a) kaudet, jotka eri maiden lainsäädännön mukaan otetaan huomioon oikeuden saamiseksi etuuteen ja sen säilyttämiseksi sekä etuuden määrän laskemiseksi, lasketaan yhteen;

b) etuudet maksetaan sopimuspuolten alueella asuville.”

14 ETA-sopimuksen liitteessä VI, jonka otsikko on ”Sosiaaliturva”, mainitaan otsikon ”Säädökset, joihin viitataan” alla sosiaaliturvajärjestelmän soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, s. 2) ja asetuksen N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21.3.1972 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 574/72 (EYVL L 74, s. 1).

15 ETA:n sekakomitea antoi 1.7.2011 päätöksen N:o 76/2011, jolla on erityisesti tarkoitus saattaa ajan tasalle ETA-sopimuksen liitteessä VI olevat viittaukset asetuksiin N:o 1408/71 ja N:o 574/72, koska kyseiset asetukset on korvattu sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 883/2004 (EUVL L 166, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 16.9.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 988/2009 (EUVL L 284, s. 43; jäljempänä asetus N:o 883/2004), sekä vastaavasti asetuksen N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 16.9.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 987/2009 (EUVL L 284, s. 1). Päätöksen 22 perustelukappaleen mukaan päätöksellä on lisäksi tarkoitus muuttaa ETA-sopimuksen pöytäkirjaa 37 asetuksella N:o 883/2004 perustetun sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevän hallintotoimikunnan sisällyttämiseksi siinä olevaan toimikuntien luetteloon.

## Tosiseikat

16 Euroopan komissio teki 9.9.2010 ehdotuksen neuvoston päätökseksi omaksuttavasta Euroopan unionin kannasta ETA-sopimuksen liitteen VI (Sosiaaliturva) ja pöytäkirjan 37 muuttamiseen. Ehdotuksessa käytettiin oikeusperustana SEUT 48 artiklaa, SEUT 218 artiklan 9 kohtaa ja SEUT 352 artiklaa.

17 Komissio teki 10.3.2011 muutetun ehdotuksen käytettyä oikeusperustaa muuttaakseen. Tämän ehdotuksen perusteluista käy ilmi, että koska SEUT 48 artiklassa vahvistettu toimivalta laajennettiin Lissabonin sopimuksella koskemaan myös itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivia siirtotyöläisiä, SEUT 352 artiklaa ei ollut enää tarpeen käyttää perusteena.

18 Neuvosto teki siis riidanalaisen päätöksen 6.6.2011 nojautuen SEUT 48 artiklaan ja SEUT 218 artiklan 9 kohtaan.

19 ETA:n sekakomitea teki päätöksellä N:o 76/2011 suunnitellut muutokset ETA-sopimuksen liitteeseen VI ja pöytäkirjaan 37. Päätöksen voimaantulo edellyttää vielä, että eräs ETA-sopimuspuoli täyttää tietyt valtiosääntöoikeudelliset vaatimukset.

20 Koska Yhdistynyt kuningaskunta katsoi, että riidanalainen päätös perustuu virheelliseen oikeusperustaan ja että se olisi pitänyt antaa SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohdan perusteella, se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

**Asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa**

21 Yhdistynyt kuningaskunta vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen päätöksen

— rajoittaa tämän päätöksen ajallisia vaikutuksia siihen saakka, kunnes neuvosto antaa SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla uuden päätöksen, ja

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

22 Neuvosto vaatii, että kanne hylätään ja että Yhdistynyt kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23 Unionin tuomioistuimen presidentin 10.1.2012 antamalla määräyksellä Irlanti hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Yhdistyneen kuningaskunnan vaatimuksia ja komissio hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

24 Suullinen käsittely päätettiin 21.3.2013 julkisasiamiehen esitettyä ratkaisuehdotuksensa.

25 Yhdistynyt kuningaskunta vaati unionin tuomioistuimen kirjaamoon 23.5.2013 toimittamallaan asiakirjalla unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 83 artiklan mukaisesti unionin tuomioistuinta määräämään suullisen käsittelyn uudelleen aloittamisesta.

26 Yhdistynyt kuningaskunta esitti tämän vaatimuksen tueksi, että julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa kehitellään uusia argumentteja, joista asianosaisilla ei ole ollut tilaisuutta lausua ja jotka voivat vaikuttaa unionin tuomioistuimen ratkaisuun.

27 Tästä on todettava, että unionin tuomioistuin voi työjärjestyksensä 83 artiklan perusteella milloin tahansa määrätä asian käsittelyn suullisen vaiheen aloitettavaksi uudelleen erityisesti, jos unionin tuomioistuin katsoo, ettei sillä ole riittävästi tietoa asiasta tai että asia olisi ratkaistava sellaisen argumentin perusteella, josta asianosaisilla tai Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa tarkoitetuilla osapuolilla ei ole ollut tilaisuutta lausua (ks. asia C-116/11, Bank Handlowy ja Adamiak, tuomio 22.11.2012, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

28 Unionin tuomioistuin katsoo kuitenkin julkisasiamiestä kuultuaan, että käsiteltävässä asiassa sen tiedossa ovat kaikki ne seikat, jotka se tarvitsee ratkaistakseen Yhdistyneen kuningaskunnan nostaman kanteen, ja että asianosaiset ovat lausuneet näistä seikoista.

29 Näin ollen vaatimus suullisen käsittelyn aloittamisesta uudelleen on hylättävä.

**Kanne**

*Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat*

30 Yhdistynyt kuningaskunta, jota Irlanti tukee, vaatii riidanalaisen päätöksen kumoamista sen vuoksi, että sitä annettaessa on aineellisena oikeusperustana käytetty virheellisesti SEUT 48 artiklaa. Sen mukaan tällä määräyksellä säännellään unionin toimivaltaa toteuttaa yksinomaan sellaisia työntekijöitä koskevia toimenpiteitä, jotka ovat jäsenvaltioiden kansalaisia, kuten yhteisöjen tuomioistuin on selvästi todennut asiassa 238/83, Meade, 5.7.1984 antamassaan tuomiossa (Kok., s. 2631).

31 Sen sijaan siltä osin kuin riidanalaisella päätöksellä on tarkoitus ulottaa kansainvälisellä sopimuksella asetuksen N:o 883/2004 säännökset koskemaan Islannin tasavallan, Liechtensteinin ruhtinaskunnan ja Norjan kuningaskunnan kansalaisia, sillä annetaan kolmansien maiden kansalaisille täydentäviä oikeuksia sosiaaliturvan alalla. Tämän vuoksi tämäntyyppinen toimi olisi pitänyt antaa SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohdan perusteella, koska kyseisen määräyksen nojalla voidaan nimenomaisesti säätää toimenpiteitä, joissa ”määritellään jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudet”. Viimeksi mainittua EUT-sopimuksen määräystä käytettiin lisäksi sellaisten muiden vastaavien toimenpiteiden antamisessa, joilla tällaiset oikeudet ulotettiin koskemaan Algerian demokraattisen kansantasavallan, Israelin valtion, entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian, Marokon kuningaskunnan ja Tunisian tasavallan kaltaisten kolmansien maiden kansalaisia.

32 Yhdistynyt kuningaskunta lisää, että mainituista EUT-sopimuksen määräyksistä kumman hyvänsä valitseminen oikeusperustaksi on sidoksissa hyvin erilaisten lainsäädäntömenettelyjen noudattamiseen, joilla on huomattavia seurauksia sekä sille itselleen että Irlannille.

33 Erityisesti on todettava, että SEUT 79 artiklan nojalla annettuja toimia – toisin kuin SEUT 48 artiklan nojalla annettuja toimia – sovelletaan kyseisiin jäsenvaltioihin vain, jos ne käyttävät mahdollisuuttaan osallistua siihen pöytäkirjan (N:o 21) määräysten mukaisesti.

34 Tästä seuraa, että kun riidanalainen päätös annettiin virheellisesti SEUT 48 artiklan perusteella, Yhdistyneeltä kuningaskunnalta ja Irlannilta vietiin niiden unionin primäärioikeuteen perustuva mahdollisuus olla osallistumatta sellaisen päätöksen antamiseen, joka koskee sosiaaliturvan alalla olevien oikeuksien ulottamista koskemaan EFTA-maiden kansalaisia, ja mahdollisuus siihen, että päätös ei sido niitä.

35 Neuvosto, jota komissio tukee, myöntää, että Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen SEUT 79 artiklan 2 kohtaa on tosiasiallisesti käytetty sosiaaliturvan alalla olevien oikeuksien antamiseen kolmansien maiden kansalaisille, mutta katsoo, että tämä oikeusperusta ei ole riidanalaisen päätöksen antamiseen asianmukainen.

36 ETA-sopimuksen tekstissä ei näet ole mitään, mikä osoittaisi, että sopimus olisi tehty ”yhteisen maahanmuuttopolitiikan” kehittämiseksi ja että sillä pyrittäisiin ”muuttovirtojen tehokkaaseen hallintaan” SEUT 79 artiklassa tarkoitetuin tavoin.

37 Neuvoston mukaan lisäksi se, että riidanalaisella päätöksellä ehdotetun ETA-sopimuksen muutoksen katsottaisiin kuuluvan unionin maahanmuuttopolitiikan alaan olisi tästä aiheutuvine seurauksineen – Tanskan kuningaskunnan jääminen ulkopuolelle ja Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin mahdollisuus vedota optioonsa olla osallistumatta – ristiriidassa niiden sitoumusten kanssa, jotka unioni on ETA-sopimuksen nojalla tehnyt EFTA-valtioihin nähden, ja voisi vaarantaa sopimuksen pääasiallisen tavoitteen eli sisämarkkinoiden mahdollisimman täydellisen toteutumisen koko ETA:ssa.

38 Neuvosto katsoo näin ollen, että koska riidanalaisella päätöksellä pyritään ulottamaan unionin uusi sosiaaliturvajärjestelmän yhteensovittamista koskeva säännöstö koskemaan EFTA-valtioita, jotka ovat ETA:n jäseniä, ja koska tämä säännöstö on välttämätön ETA-sopimuksen pääasiallisen tavoitteen toteuttamiseksi sen vuoksi, että sillä taataan kyseisten valtioiden kansalaisille tosiasiallinen liikkumavapaus unionin alueella, unionin tältä osin omaksuman kannan hyväksymisen asianmukainen oikeusperusta on itse asiassa SEUT 48 artikla.

39 Yhdistynyt kuningaskunta täsmentää vastauksessaan tarkemmin syitä, joiden vuoksi se ei hyväksy riidanalaisessa päätöksessä tehtyä ehdotusta asetuksen N:o 883/2004 sisällyttämisestä ETA-sopimukseen. Yhdistynyt kuningaskunta korostaa tältä osin, että kyseisellä asetuksella on laajennettu unionin sosiaaliturvan henkilöllistä soveltamisalaa ”ei-aktiivisiin” kansalaisiin erityisesti ETA-sopimuksen liitteessä VI mainittuun asetukseen N:o 1408/71 nähden. Yhdistynyt kuningaskunta

vastustaa sosiaaliturvajärjestelmän laajentamista kolmansien valtioiden ei-aktiivisiin kansalaisiin, ja juuri tästä syystä se oli päättänyt olla osallistumatta asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja asetuksen (EY) N:o 987/2009 ulottamisesta koskemaan niitä kolmansien maiden kansalaisia, joita nämä asetukset eivät yksinomaan heidän kansalaisuutensa vuoksi vielä koske, 24.11.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1231/2010 (EUVL L 344, s. 1) antamiseen.

40 Neuvosto ei hyväksy tätä analyysia ja väittää, että asetus N:o 1408/71, jota sovellettiin työntekijöihin ja vuodesta 1981 lukien itsenäisiin ammatinharjoittajiin, kattaa jo erilaisia taloudellisesti ”ei-aktiivisten” kansalaisten ryhmiä, kuten eläkeläiset, opiskelijat ja palkattomalla lomalla olevat. Näin ollen kyseisen asetuksen ja asetuksen N:o 883/2004 henkilölliset soveltamisalat eivät lainkaan poikkea toisistaan.

41 Neuvoston nimenomaisesta pyynnöstä huolimatta Yhdistynyt kuningaskunta ei myöskään ole toimittanut konkreettisia tietoja sellaisten henkilöiden lukumäärästä ja ryhmistä, jotka tällä hetkellä kuuluvat asetuksen N:o 883/2004 soveltamisalaan mutta eivät kuulu asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan.

*Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

42 On ensiksi huomattava, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 31 kohdassa, että kaikki asianosaiset ja muut osapuolet tässä asiassa ovat yksimielisiä siitä, että menettelyllisestä näkökulmasta neuvosto toimi oikein perustaessaan riidanalaisen päätöksen SEUT 218 artiklan 9 kohtaan.

43 Yhdistynyt kuningaskunta riitauttaa kannekirjelmässään kuitenkin SEUT 48 artiklan käyttämisen kyseisen päätöksen aineellisena oikeusperustana.

44 Tältä osin on palautettava mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö (asia C-130/10, parlamentti v. neuvosto, tuomio 19.7.2012, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 Käsiteltävässä asiassa riidanalaisen päätöksen tavoitteena on, kuten päätöksen perustelukappaleista ja sen ainoasta artiklasta käy ilmi, vahvistaa ETA:n sekakomiteassa omaksuttava unionin kanta ETA-sopimuksen liitteen VI ja pöytäkirjan 37 muuttamishankkeeseen.

46 Kuten edellä 15 kohdassa on todettu, riidanalaisella päätöksellä pyritään pääasiallisesti yhtäältä saattamaan ajan tasalle ETA-sopimuksen liitteeseen VI sisältyvät viittaukset asetuksiin N:o 1408/71 ja N:o 574/72, koska nämä asetukset on korvattu asetuksilla N:o 883/2004 ja N:o 987/2009, ja toisaalta sisällyttämään asetuksella N:o 883/2004 perustettu sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevä hallintotoimikunta saman sopimuksen pöytäkirjassa 37 olevaan toimikuntien luetteloon.

47 Riidanalaisella päätöksellä pyritään siis sen mahdollistamiseen, että sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevaa unionin säännöstöä, muutettuna asetuksilla N:o 883/2004 ja N:o 987/2009, sovelletaan myös niihin EFTA-valtioihin, jotka ovat ETA-sopimuksen sopimuspuolia.

48 Siltä osin kuin riidanalaisella päätöksellä pyritään muuttamaan ETA-sopimukseen sisältyviä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevia sääntöjä, on otettava huomioon myös asiayhteys, johon päätös liittyy, ja erityisesti kyseisen sopimuksen tavoite ja sisältö, jotta voidaan ratkaista, onko SEUT 48 artikla asianmukainen oikeusperusta mainitun päätöksen antamiselle.

49 Tämän osalta on ensiksi muistutettava, että ETA-sopimuksella perustetaan unionin ja EFTA-valtioiden välille tiivis assosiaatio, joka perustuu asianomaisten välisiin erityisiin, etuoikeutettuihin yhteyksiin.

50 Kuten oikeuskäytännössä on jo todettu, yksi ETA-sopimuksen, jonka sopimuspuolia myös Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti ovat, päätavoitteista on tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden mahdollisimman täydellinen toteuttaminen kaikkialla ETA:ssa siten, että unionin alueella saavutetut sisämarkkinat laajennetaan koskemaan EFTA-valtioita (asia C-452/01, Ospelt ja Schlössle Weissenberg, tuomio 23.9.2003, Kok., s. I-9743, 29 kohta).

51 Siltä osin kuin kyse on käsiteltävästä asiasta ETA-sopimuksessa vahvistetaan muun muassa sen 28 artiklassa työntekijöiden vapaa liikkuvuus EY:n jäsenvaltioiden ja EFTA-valtioiden välillä, ja sen 29 artiklassa tunnustetaan tähän liittyvät sosiaaliset oikeudet pääosin samoin sanoin kuin SEUT 45 ja SEUT 48 artiklassa.

52 Tästä näkökulmasta ETA-sopimuksella luotu assosiaatio käsittää sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan f alakohdan mukaisesti entistä läheisemmän yhteistyön sosiaalipolitiikan alalla ja edellyttää sopimuksen 3 artiklan mukaisesti paitsi sitä, että sopimuspuolet helpottavat tämän sopimuksen mukaista yhteistyötä, myös sitä, että ne pidättyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voivat vaarantaa tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamista.

53 On myös todettava, että ETA-sopimuksen 7 artiklassa määrätään, että säädökset, joihin tämän sopimuksen liitteissä tai ETA:n sekakomitean päätöksissä viitataan, sitovat sopimuspuolia, ja ne saatetaan osaksi sopimuspuolten oikeusjärjestystä.

54 Mainitun 7 artiklan a alakohdassa määrätään nimenomaisesti erityisesti unionin asetuksesta, että tällaiset säädökset saatetaan ”sellaisinaan” osaksi sopimuspuolten oikeusjärjestystä eli tätä varten ei tarvita täytäntöönpanotoimia.

55 Tämän vuoksi on niin, kuten komissio on perustellusti korostanut, että riidanalaisella päätöksellä pyritään sääntelemään suoraan paitsi kolmen asianomaisen EFTA-valtion kansalaisten sosiaalisia oikeuksia, myös ja samalla tavoin unionin kansalaisten sosiaalisia oikeuksia kyseisissä valtioissa. Toisin sanoen päätöksellä suunniteltu muutos paitsi mahdollistaa sen, että Islannin, Liechtensteinin ja Norjan kansalaiset voivat unionin alueella vedota asetusten N:o 883/2004 ja N:o 987/2009 soveltamisesta johtuviin oikeuksiinsa, se myös hyödyttää samalla jäsenvaltioiden kansalaisia, jotka voivat vedota näihin oikeuksiin mainituissa valtioissa.

56 Tämän tultua täsmennetyksi on syytä todeta, että siltä osin kuin kyse on käsiteltävästä asiasta, ETA-sopimusta tehtäessä asetus N:o 1408/71, joka oli tuolloin voimassa, oli osa mainitun sopimuksen liitettä VI ja pöytäkirjaa 37, joten sen sisältämä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskeva säännöstö ulottui koko ETA:han.

57 Koska riidanalaisella päätöksellä pyritään korvaamaan asetusta N:o 1408/71 koskeva viittaus asetusta N:o 883/2004 koskevalla viittauksella sen vuoksi, että viimeksi mainitulla on kumottu ensiksi mainittu, on korostettava, että aineellisesti päätös mahdollistaa ETA-sopimuksen sopimuspuolten tekemiä sitoumuksia ja sopimuksen voimaantulon jälkeen jo saavutettua integraation tasoa kunnioittaen sen, että sosiaalisten oikeuksien ulottamista asianomaisten valtioiden kansalaisiin jatketaan siten, kuin ETA-sopimuksella on tarkoitettu ja tehty jo vuodesta 1992 lähtien.

58 Riidanalainen päätös kuuluu siis nimenomaisesti sellaisiin toimenpiteisiin, joilla unionin sisämarkkinaoikeus on mahdollisuuksien mukaan ulotettava koskemaan ETA:ta siten, että kyseisten valtioiden kansalaisia koskee henkilöiden vapaa liikkuvuus samoin sosiaalisin edellytyksin kuin unionin kansalaisia.

59 Jos riidanalaisella päätöksellä aiottua muutosta ei tehtäisi, henkilöt eivät voisi käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ETA:ssa samoin sosiaalisin edellytyksin kuin unionissa, mikä epäilemättä vaarantaisi assosiaatiokehityksen ja ETA-sopimuksen tavoitteiden toteuttamisen.

60 Tästä seuraa, että unionin sisällä sovellettavan sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan säännöstön uudistaminen ja yksinkertaistaminen, joihin riidanalaisella päätöksellä nimenomaan pyritään, korvaamalla asetus N:o 1408/71 asetuksella N:o 883/2004, on välttämätöntä varmistaa myös ETA-tasolla.

61 Näissä olosuhteissa on katsottava, että kun otetaan huomioon asiayhteys, johon riidanalainen päätös kuuluu, se on voitu pätevästi antaa SEUT 48 artiklan perusteella.

62 Tämän tultua todetuksi on vielä kattavuuden vuoksi huomattava, että toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti väittävät, SEUT 79 artiklan 2 kohta ei voi olla perustana riidanalaisen päätöksen kaltaisen toimenpiteen toteuttamiselle.

63 Kuten ensiksikin julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 39–41 kohdassa, tätä määräystä on tulkittava asiayhteydessä, johon se kuuluu eli EUT-sopimuksen V osaston 2 luvun, jonka otsikko on ”Rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka”, yhteydessä, sekä saman artiklan 1 kohdan valossa; kyseisen määräyksen mukaan unioni pyrkii kehittämään yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa, jolla pyritään varmistamaan ”muuttovirtojen tehokas hallinta, – – kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu sekä laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan ehkäiseminen ja tehostettu torjunta”.

64 Riidanalaisen päätöksen kaltainen toimenpide ei – kun otetaan huomioon asiayhteys, jossa assosiaatio EFTA-valtioiden kanssa kehittyy ja johon toimenpide kuuluu, ja erityisesti tällä assosiaatiolla tavoitellut päämäärät – selvästikään ole sovitettavissa yhteen tällaisten pyrkimysten kanssa.

65 Ei voida sulkea pois sitä, että SEUT 79 artiklan 2 kohdan käyttäminen, mihin liittyy Yhdistyneen kuningaskunnan ja/tai Irlannin mahdollisuus olla osallistumatta, saattaisi käytännössä vaarantaa edellä 52 kohdassa mainitun ETA-sopimuksen 3 artiklan vastaisesti sopimuksen tavoitteiden toteuttamisen. Erityisesti siinä tapauksessa, että mainittujen jäsenvaltioiden ja asianomaisten EFTA-valtioiden välillä ei tehdä sopimusta, kyseisen artiklan käyttäminen johtaa siihen, että olemassa on kaksi rinnakkaista sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevaa järjestelmää.

66 Lopuksi Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin väitteestä, jonka mukaan SEUT 79 artiklan 2 kohdan käyttäminen olisi käsiteltävässä asiassa perusteltua, kun otetaan huomioon, että unionin lainsäätäjä on jo käyttänyt tätä määräystä samankaltaisten päätösten tekemisen perustana muihin kolmansiin valtioihin nähden, on todettava, että tämä väite ei voi menestyä käsiteltävässä asiassa.

67 Tämän osalta on riittävää todeta, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimen oikeusperusta on määritettävä sen oman tavoitteen ja sisällön perusteella eikä sen perusteella, mitä oikeusperustaa on käytetty toteutettaessa muita unionin toimia, joilla mahdollisesti on samankaltaisia piirteitä (ks. mm. asia C-94/03, komissio v. neuvosto, tuomio 10.1.2006, Kok., s. I-1, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

68 Kaiken edellä esitetyn perusteella on siis pääteltävä, että riidanalainen päätös on annettu oikein käyttämällä aineellisena oikeusperustana SEUT 48 artiklaa.

69 Koska kanne ei ole perusteltu, se on hylättävä.

**Oikeudenkäyntikulut**

70 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Yhdistynyt kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, koska neuvosto on sitä vaatinut. Tämän asian väliintulijat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**1) Kanne hylätään.**

**2) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

**3) Irlanti ja Euroopan komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset