JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2013. március 21.[1]

C-431/11. sz. ügy

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága
kontra

az Európai Unió Tanácsa

„Külkapcsolatok — A szociális biztonsági rendszerek koordinációja — Az EGT-Megállapodás 37. jegyzőkönyvének és VI. mellékletének (Szociális biztonság) megváltoztatására vonatkozó tervezett megállapodás — A 883/2004/EK rendelet rendszerének kiterjesztése az Európai Gazdasági Térségre — Az Európai Uniónak az EGT Vegyes Bizottságban képviselendő álláspontjáról szóló 2011/407/EU tanácsi határozat — A megfelelő anyagi jogalap megválasztása — Az EUMSZ 48. cikk, az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének b) pontja vagy az EUMSZ 217. cikk”

I – Bevezetés

1. Milyen jogalapon terjesztheti ki az Európai Unió a belső szociális jogi előírásait harmadik államokra? Ez a politikailag kényes kérdés áll a jelen, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága és az Európai Unió Tanácsa, illetve az őket támogató beavatkozók közötti jogvita középpontjában.

2. E vitát az váltotta ki, hogy az EGT Vegyes Bizottság határozata kiterjesztette az Unión belül alkalmazandó, szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó rendelkezések hatályát az Európai Gazdasági Térségre (EGT). A Tanács e célból állapította meg előzetesen a 2011/407/EU[2] határozatban az Unió által képviselendő álláspontot, amelyet a munkavállalóknak az európai belső piacon belüli szabad mozgására vonatkozó rendelkezésekre, pontosabban az EUMSZ 48. cikkre alapított.

3. Az Egyesült Királyság ezen határozatot támadja meg megsemmisítés iránti keresetével. A Tanáccsal és a Bizottsággal ellentétben az Egyesült Királyság – Írország támogatásával – azon a véleményen van, hogy nem a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó előírásokra, hanem a harmadik államok polgárainak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség keretében fennálló jogaira vonatkozó rendelkezésekre, pontosabban az EUMSZ 79 cikk (2) bekezdésének b) pontjára kell hivatkozni.

4. Első látásra az EUMSZ 48. cikknek az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének b) pontjától való elhatárolása, vagy e két rendelkezésnek az EUMSZ 217. cikk szerinti, társulási megállapodások megkötésére vonatkozó hatáskörhöz való viszonya igencsak technikainak tűnhet. Valójában azonban nagy gyakorlati jelentőséggel bír, különösen az Egyesült Királyság és Írország tekintetében. Az

1 — Eredeti nyelv: német.

2 — Az Európai Uniónak az EGT Vegyes Bizottságban az EGT-megállapodás VI. mellékletének (Szociális biztonság) és 37. jegyzőkönyvének módosításával kapcsolatosan képviselendő álláspontjáról szóló, 2011. június 6-i 2011/407/EU tanácsi határozat (HL L 182., 12. o.).

EUMSZ 79. cikk (2) bekezdése b) pontjának keretében ugyanis e két tagállam egy kivételt biztosító szabály alapján szabadon választhat, hogy részt kíván-e venni az uniós jogalkotási aktusok végrehajtásában (ún. részvételi záradék), míg az EUMSZ 48. cikk (1) bekezdésének keretében semmilyen különjogok nem illetik meg őket, és az uniós jogalkotási aktusokkal kapcsolatban csak az úgynevezett vészfékmechanizmust alkalmazhatják (az EUMSZ 48. cikk (2) bekezdése).

5. A Bíróság ítélete a jelen ügyben útmutatóul szolgál az egyéb hasonló esetekben, melyekben az Unió bizonyos szociális jogi rendelkezéseket kíván nemzetközi egyezményekben harmadik országokra kiterjeszteni. Ezen összefüggésben különös figyelmet érdemel Svájc és Törökország esete, mivel jelen pillanatban mindkét államra vonatkozik megsemmisítés iránti kereset, amelyet az Egyesült Királyság terjesztett elő a Tanáccsal szemben [3].

II – Jogi háttér

6. A jelen ügy jogi hátterét egyrészt az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUM-Szerződés), másrészt az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás (EGT-Megállapodás) [4] a kiegészítő jegyzőkönyveikkel együtt képezi.

A – *Az EUM-Szerződés*

7. Az EUM-Szerződés Harmadik részének IV. címében szereplő, szabad mozgásról szóló rendelkezések között található az EUMSZ 48. cikk, melynek (1) bekezdése az alábbiakat mondja ki:

„Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében a szociális biztonság területén elfogadja azokat az intézkedéseket, amelyek a munkavállalók szabad mozgásának biztosításához szükségesek; e célból olyan eszközrendszert hoz létre, amely a migráns munkavállalók és önálló vállalkozók, valamint az azok jogán jogosultak számára biztosítja:

a) a különböző nemzeti jogszabályok szerint figyelembe veendő biztosítási időszakok összeadása az ellátásra való jogosultság megszerzése és fenntartása, valamint az ellátások kiszámítása céljából;

b) a juttatások kifizetését a tagállamok területén lakó személyek számára.”

8. Az EUMSZ 79. cikk, amely az EUM-Szerződés Harmadik részének „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” címet viselő V. címe rendelkezései közé tartozik, kivonatosan az alábbiakat mondja ki:

„(1) Az Unió közös bevándorlási politikát alakít ki, amelynek célja a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban, valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzése és az ezek elleni megerősített küzdelem.”

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg a következőkre vonatkozóan:

[…]

3 — A C-656/11. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács folyamatban lévő ügy.

4 — HL 1994. L 1., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 52. kötet, 3. o.

b) a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározása, ideértve a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is,

[…]”

9. Kiegészítésképpen utalni kell az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésére:

„A Tanács a Bizottságnak vagy az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének a javaslata alapján határozatot fogad el valamely megállapodás alkalmazásának felfüggesztésére, valamint a megállapodásokkal létrehozott szervekben az Unió által képviselendő álláspontok kialakítására vonatkozóan, amennyiben az ilyen szervnek joghatással bíró jogi aktust kell elfogadnia, kivéve a megállapodás intézményi kereteit kiegészítő vagy módosító jogi aktusokat.”

Az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt 21. jegyzőkönyv

10. Mind az EU-Szerződéshez, mind az EUM-Szerződéshez jegyzőkönyvet csatoltak az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetére vonatkozóan (21. Jegyzőkönyv). Az Egyesült Királyság esetében e jegyzőkönyv a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség egészére vonatkozik, míg Írország esetében az EUMSZ 75. cikk vonatkozásában nem alkalmazandó (vö. a 21. jegyzőkönyv 9. cikkével).

11. A 21. jegyzőkönyv 1. cikke első bekezdésének első mondatából és 3. cikkéből következik, hogy az Egyesült Királyság és Írország „nem vesz részt az” EUMSZ harmadik részének V. címe alapján javasolt „intézkedések Tanács által történő elfogadásában”, kivéve, ha a Tanács elnökének valamely javaslat vagy kezdeményezés benyújtását követő három hónapon belül írásban bejelenti, hogy részt kíván venni az adott intézkedés meghozatalában és alkalmazásában.

12. Amint ezenfelül a 21. jegyzőkönyv (2) cikkéből következik, „az [EUMSZ] harmadik része V. címének rendelkezései, az e cím alapján elfogadott intézkedések, az e cím alapján kötött nemzetközi megállapodások rendelkezései és az Európai Unió Bíróságának az ilyen rendelkezést vagy intézkedést értelmező határozatai nem kötelezőek, illetve nem alkalmazhatóak az Egyesült Királyságra vagy Írországra”; továbbá „az ilyen rendelkezések, intézkedések vagy határozatok ezeknek az országoknak a hatásköreit, jogait és kötelezettségeit semmilyen módon nem érintik”.

B – *Az EGT-Megállapodás*

13. Az EGT-Megállapodást az akkori Európai Közösségek részéről a Tanács és a Bizottság 1993. december 13-án hagyta jóvá, anyagi jogalapjául az EGT-Szerződés 238. cikke (jelenleg EUMSZ 217. cikk) szolgált.[5] Ez egy vegyes jellegű megállapodás, amelynek az Európai Unió mint az Európai Közösségek jogutódja mellett annak tagállamai is részesei szerződő felekként.

14. Az EGT-Megállapodás 1. cikke (1) bekezdésének tanúsága szerint ez egy társulási megállapodás, amelynek célja, hogy „előmozdítsa a Szerződő Felek közötti kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok egyenlő versenyfeltételek melletti folyamatos és kiegyensúlyozott erősödését és az azonos szabályok betartását, egy homogén Európai Gazdasági Térség […] létrehozása érdekében”.

5 — A Tanács és a Bizottság 1993. december 13-i 94/1/EK határozata az Európai Közösségek, azok tagállamai, valamint az Osztrák Köztársaság, a Finn Köztársaság, az Izlandi Köztársaság, a Liechtensteini Hercegség, a Norvég Királyság, a Svéd Királyság és a Svájci Államszövetség között az Európai Gazdasági Térségről létrejött megállapodás megkötéséről (HL 1994. L 1., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet 19. kötet 146. o.).

15. Az EGT-Megállapodás céljainak megvalósítása érdekében a társulás felöleli többek között az európai belső piac négy alapszabadságát, különösen a „személyek szabad mozgását” (az EGT-Megállapodás 1. cikke (2) bekezdésének b) pontja), valamint a „szorosabb együttműködést más területeken, például […] a szociálpolitika terén” (az EGT-Megállapodás (1) cikke (2) bekezdésének f) pontja).

16. Az EGT-Megállapodás 7. cikke értelmében: „[a] megállapodás mellékleteiben vagy az EGT-Vegyesbizottság határozataiban hivatkozott vagy azokban megtalálható jogi aktusok a Szerződő Felekre nézve kötelező jellegűek és a belső jog részét képezik”, míg ugyanezen rendelkezés a) pontja alapján „egy jogi aktust, amely megfelel valamely EGK-rendeletnek, a Szerződő Felek mint ilyet, a belső jog részévé tesznek”.

17. Az EGT-Megállapodás 28. cikke az EUMSZ 45. cikknek megfelelő szabályozást tartalmaz a munkavállalók EGT-n belüli szabad mozgásáról, és az EGT-Megállapodás 29. cikke az EUMSZ 48. cikkel megegyező rendelkezést tartalmaz.

18. Az EGT-Megállapodás 98. cikke felhatalmazza az EGT Vegyes Bizottságot az EGT-Megállapodás mellékleteinek, továbbá egy sor jegyzőkönyvének, köztük a 37. jegyzőkönyvnek a megváltoztatására.

19. Az EGT-Megállapodás VI. melléklete (Szociális biztonság) eredeti változatának [6] a „Hivatkozott jogi aktusok” című része is tartalmazza az 1408/71/EGK rendeletet [7]. Az EGT-Megállapodás 37. jegyzőkönyvének [8] eredeti szövege szintén ugyanezen rendeletet említi meg a „Migráns munkavállalók szociális biztonságával foglalkozó igazgatási bizottság” kapcsán. Az EGT Vegyes Bizottság 76/2011 határozata [9] értelmében mostanra mindkét hivatkozást lényegében a 883/2004/EK [10] és a 988/2009/EK [11] rendeletre vonatkozó hivatkozás váltotta fel.

III – A jogvita háttere

20. A szociális biztonsági koordináció rendszerére vonatkozó, Unión belüli rendelkezéseket sokáig az 1408/71 rendelet tartalmazta. E rendelkezéseket 2010. május 1-jei hatállyal a 883/2004 rendelet rendelkezései váltották fel, melyeket később többek között a 988/2009 rendelet módosított.

21. Az EGT Vegyes Bizottság az EGT-Megállapodás VI. mellékletének és 37. jegyzőkönyvének rendelkezéseit a megváltozott Unión belüli jogi helyzethez szándékozott igazítani, és a 883/2004 rendeletet bele kívánta foglalni az EGT-Megállapodásba. E célból különösen az 1408/71 rendeletre vonatkozó hivatkozásokat kell a VI. mellékletben és a 37. jegyzőkönyvben felváltani a 883/2004 és a 988/2009 rendeletre vonatkozó hivatkozásokkal.

22. A Bizottság e körülmények között tanácsi határozatra vonatkozó javaslatot terjesztett elő az Európai Uniónak az EGT Vegyes Bizottságban képviselendő álláspontjáról. E javaslat eredeti változata 2010. szeptember 9-én kelt, és még az EUMSZ 48. cikken, az EUMSZ 352. cikken és az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésén alapult. [12] Később, 2011. március 10-én a Bizottság megváltoztatta

6 — HL 1994. L 1., 327. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 52. kötet, 166. o.

7 — A Tanács 1971. június 14-i 1408/71/EGK rendelete a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról (első közzététel: HL 1971. L 49., 2. o.; magyar különkiadás 5. fejezet 1. kötet 35. o., azóta többször módosítva).

8 — HL 1994. L 1., 206. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 52. kötet, 88. o.

9 — Az EGT Vegyes Bizottság 2011. július 1-jei 76/2011 határozata az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás VI. mellékletének (Szociális biztonság) és 37. jegyzőkönyvének módosításáról (HL L 262., 33. o.).

10 — Az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 29-i 883/2004/EK rendelete a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (HL L 166., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 72. o.).

11 — Az Európai Parlament és a Tanács 2009. szeptember 16-i 988/2009/EK rendelete a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet módosításáról és mellékletei tartalmának meghatározásáról (HL L 284., 43. o.).

12 — SEC (2010) 1013 végleges.

javaslatát, amely jogalapként így már csak az EUMSZ 48. cikkre és az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésre hivatkozott.[13] Az EUMSZ 352. cikk mint jogalap eltávolítását a Bizottság azzal indokolta, hogy a Lisszaboni Szerződés az Unió EUMSZ 48. cikk szerinti hatáskörét a migráns munkavállalók klasszikus körén túlmenően az önálló vállalkozókra is kiterjesztette.

23. A Tanács 2011. június 6-án elfogadta a 2011/407 határozatot, amellyel az Unió által az EGT Vegyes Bizottságban képviselendő álláspontot rögzítette (a továbbiakban: megtámadott határozat). E határozat – ahogy a Bizottság javasolta – az EUMSZ 48. cikken és az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésén alapul.

24. Az EGT Vegyes Bizottság 2011. július 1-jei 76/2011 határozatával elfogadta az EGT-Megállapodás VI. mellékletére (szociális biztonság) és 37. jegyzőkönyvére vonatkozó tervezett változtatásokat. E határozat hatálybalépéséhez mindenesetre az EGT-Megállapodásban részes egyik szerződő félnek még teljesítenie kell bizonyos alkotmányos követelményeket.

IV – A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

25. Az Egyesült Királyság 2011. augusztus 16-i beadványában megsemmisítés iránti keresetet nyújtott be a 2011/407 határozattal szemben. Álláspontja szerint a megtámadott határozatot nem az EUMSZ 48. cikkre, hanem az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésnek b) pontjára kellett volna alapozni.

26. A Bíróság elnöke 2012. január 10-i határozatával megengedte Írország beavatkozását a felperes, valamint az Európai Bizottság beavatkozását az alperes támogatójaként.

27. Az Egyesült Királyság Írország támogatásával azt kéri, hogy a Bíróság

– semmisítse meg a 2011/407/EU határozatot;

– korlátozza a megsemmisítést kimondó határozat időbeli hatályát addig, amíg a Tanács az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének b) pontja alapján új határozatot fogad el az Európai Uniónak az EGT Vegyes Bizottságban az EGT-megállapodás VI. mellékletének (Szociális biztonság) és 37. jegyzőkönyvének módosításával kapcsolatosan képviselendő álláspontjáról, és

– a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.[14]

28. A Tanács a Bizottság támogatásával azt kéri, hogy a Bíróság

– utasítsa el a keresetet és

– a felperest kötelezze az eljárás költségeinek viselésére.

29. Az Egyesült Királyság keresetét a Bíróság először írásbeli, majd 2013. február 6-án szóbeli szakaszban vizsgálta.

13 — SEC (2011) 261 végleges.

14 — Írország beavatkozóként nem kérte költségei megtérítését.

V – Értékelés

30. Az Egyesült Királyság a keresetét egyetlen megsemmisítési okra alapozza: a Tanács az Unió álláspontjának megállapítása során helytelen jogalapra hivatkozott, és ezzel megsértette a hatáskör-átruházás elvét (EUSZ 5. cikk (1) bekezdés első mondat). [15]

31. *Eljárásjogi szempontból* minden résztvevő egyetért abban, hogy az Unió álláspontját az Európai Unió Tanácsa helyesen állapította meg az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésére alapított határozattal. Az EGT Vegyes Bizottság ugyanis az EGT-Megállapodás által létrehozott szerv, amely e megállapodás mellékletei és jegyzőkönyveinek egy sora szempontjából joghatást kiváltó határozatot hoz (az EGT-Megállapodás 98. cikke).

32. Nem vitatott továbbá, hogy a Tanács ilyen, a közösségi álláspont meghatározására vonatkozó határozatához az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése mellett olyan *anyagi jogalap* is szükséges, amelyből az Unió hatásköreinek mértéke, és azáltal végül is a Szerződésekben rögzített mozgástere következik. [16] Éles vita tárgya mindenesetre, hogy a jogalap jelen esetben a belső piacra vonatkozó előírások vagy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó rendelkezések között, esetleg az EUMSZ 217. cikk szerinti társulási megállapodások megkötésére vonatkozó hatáskörben keresendő.

33. Az, hogy a megfelelő jogalap megválasztása kiemelkedő gyakorlati és intézményi, sőt alkotmányjogi jelentőséggel bír, [17] éppen a jelen esethez hasonló ügyekben válik nyilvánvalóvá: a jogalap megválasztása ad zöld utat az Egyesült Királyságnak és Írországnak arra, hogy éljen az EUSZ és az EUMSZ 21. jegyzőkönyve szerinti „részvételi záradék” által biztosított különjogokkal.

A – *A megfelelő anyagi jogi jogalap megválasztása*

34. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós jogi aktus jogalapjának megválasztását objektív és bírósági lag felülvizsgálható körülményekre kell alapítani, amelyek közé tartozik a jogi aktus célja és tartalma. [18]

35. A megtámadott határozat az Unió által az EGT Vegyes Bizottságban képviselendő álláspontot lényegében úgy állapítja meg, hogy a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó új, addig csak az Unión belül alkalmazandó, 883/2004 és 988/2009 rendeletek [19] szerinti rendelkezéseket az EGT egészére ki kell terjeszteni. [20]

15 — Az Unió külső tevékenységével kapcsolatos hatáskör-átruházás elvéhez lásd különösen az 1996. március 28-i 2/94. sz. vélemény (EBHT 1996., I-1759.o.) 23. és 24. pontját, a 2001. december 6-i 2/00. sz. vélemény (EBHT 2001., I-9713. o.) 5. pontját, a 2009. november 30-i 1/08. sz. vélemény (EBHT 2009., I-11129. o.) 110. pontját, valamint a C-370/07. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2009. október 1-jén hozott ítélet (EBHT 2009., I-8917. o.) 46. és 47. pontját.

16 — A 15. lábjegyzetben hivatkozott C-370/07. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet; ebben az értelemben korábban a 3/76., 4/76. és 6/76. sz., Kramer és társai egyesített ügyekben 1976. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1976., 1279. o.) 19. pontja, amely szerint „a közösségi jog rendszeréből és anyagi rendelkezéseiből” kell kiindulni; lásd továbbá a 15. lábjegyzetben hivatkozott 2/94. sz. vélemény 23. pontját és azt követő pontjait.

17 — Lásd a 15. lábjegyzetben hivatkozott 2/00. sz. vélemény 5. pontját, 1/08. sz. vélemény 110. pontját, valamint a 15. lábjegyzetben hivatkozott C-370/07. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 47. pontját.

18 — A C-300/89. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1991. június 11-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-2867. o.) 10. pontja, a C-402/05. P. és C-415/05. P. sz., Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben 2008. szeptember 3-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-6351. o.) 182. pontja, valamint a C-130/10. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 2012. július 19-én hozott ítélet 42. pontja.

19 — A továbbiakban az egyszerűség kedvéért csak 883/2004 rendeletként említem.

20 — Lásd különösen a megtámadott határozat második preambulumbekezdését: „Helyénvaló az EGT–megállapodásba belefoglalni [a 883/2004 és a 988/2009/EK rendeletet] […]”

1. Az EUMSZ 79. cikk nem megfelelő jogalap

36. A 883/2004 rendelet EGT-re való kiterjesztésével annak területi hatálya az Unió területén túl kiterjed a három EFTA-államra, Norvégiára, Izlandra és Liechtensteinre is. Ez szükségszerűen azzal a következménnyel jár, hogy e rendelet személyi hatálya is kiterjed a jövőben egy sor további személyre, akik nem uniós polgárok, hanem harmadik országok állampolgárságával rendelkeznek. Ezt az Egyesült Királyság és Írország nyomatékosan hangsúlyozta.

37. Első látásra ezért az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésnek b) pontja megfelelő jogforrás (*sedes materiae*) lehet, ugyanakkor e rendelkezés kimondottan „a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározását" teszi lehetővé,,ideértve a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is". Ide tartozhat a harmadik állambeli polgárok szociális biztonságának szabályozása is.[21]

38. E rendelkezés már kétségtelenül többször is szolgált olyan jogi aktus alapjául, amely a harmadik országokkal kötött megállapodások keretében arra irányult, hogy ezen országok állampolgárait az uniós jog szociális jogi rendelkezéseinek hatálya alá vonja.[22] Ugyanakkor egyedül e körülmény nem lehet mérvadó a jelen esetben megtámadott tanácsi határozat megfelelő jogalapjának meghatározásakor.[23]

39. Megfontolandó, hogy az EUMSZ 79. cikk a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó rendelkezések részét képezi, és a határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák fejezetébe tartozik. Az EUMSZ 79. cikk az (1) bekezdésének tanúsága szerint még egy különös célt is követ. E rendelkezés egy közös uniós bevándorlási politika kialakítására irányul, amelynek „célja a migrációs hullámok hatékony kezelése […], méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok […] állampolgárai számára […], valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzése és az ezek elleni megerősített küzdelem". E körben található az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésnek b) pontjára alapított minden intézkedés, amelyeket egyébként kimondottan „az (1) bekezdésben foglaltak céljából" állapítanak meg.

40. Az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdése b) pontjának célmeghatározása és szabályozási összefüggései azonban nem illenek egy olyan intézkedésre, mint amilyen a jelen eljárásban a jogvita tárgyát képezi.

41. A megtámadott határozat ugyanis nem csupán arra vonatkozik, hogy egy közös bevándorlási politika keretein belül egyes, az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik állambeli polgároknak bizonyos szociális jogokat nyújtson az EUMSZ 79. cikk (1) bekezdése szerinti „méltányos bánásmód biztosítása" érdekében. E határozat egyértelműen túllép ezen. Az EGT-Megállapodás által a három EFTA-állammal, Norvégiával, Izlanddal és Liechtensteinnel létrehozott társulás továbbfejlesztésére

21 — Ez nem utolsósorban az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 48. és 79. cikkéhez fűzött nyilatkozatból is kitűnik (a 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt 22. nyilatkozat; HL 2008. C 115., 346. o. és HL 2012. C 326., 348. o.)

22 — Hat; 2010. október 21-i tanácsi határozatról: a marokkói, tunéziai, algériai és izraeli társulási tanácsban, továbbá a macedón és horvát stabilizációs és társulási tanácsban képviselendő európai uniós álláspontról szóló 2010/697/EU (HL L 306., 1. o.), 2010/698/EU (HL L 306., 8. o.), 2010/699/EU (HL L 306., 14. o.), 2010/700/EU (HL L 306., 21. o.), 2010/701/EU (HL L 306., 28. o.) és 2010/702/EU (HL L 306., 35. o.) határozatról, másrészt három, 2012. december 6-i tanácsi határozatról, a 2012/773/EU (HL L 340., 1. o.), a 2012/774/EU (HL L 340., 7. o.) és a 2012/775/EU (HL L 340., 13. o.), az albán és a montenegrói Stabilitási és Társulási Tanácsban, valamint a san marinói együttműködési bizottságban képviselendő álláspontról van szó. Az Unión belül az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének b) pontja (korábban az EK 63. cikk 4. pontja) ezenkívül az 1408/71/EGK és az 574/72/EGK rendelet rendelkezéseinek valamely harmadik ország e rendelkezések által pusztán állampolgárságuk okán nem érintett állampolgáraira való kiterjesztéséről szóló 2003. május 14-i 859/2003/EK tanácsi rendelet (HL L 124., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet 4. kötet 317. o.), valamint a 883/2004/EK rendelet és a 987/2009/EK rendelet harmadik országok e rendeletek által csupán állampolgárságuk miatt nem érintett állampolgáraira való kiterjesztéséről szóló, 2010. november 24-i 1231/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 344., 1. o.) elfogadásának jogalapjául is szolgált.

23 — A C-155/07. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 2008. november 6-án hozott ítélet (EBHT 2008, I-8103. o.) 34. pontja és a C-411/06. sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben 2009. szeptember 8-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-7585. o.) 77. pontja, valamint a Bíróság 1994. november 15-i 1/94. sz. véleményének (EBHT 1994., I-5267. o.) 52. pontja, és a 15. lábjegyzetben hivatkozott 1/08. sz. véleményének 172. pontja.

irányul, és része az európai belső piac jogát az EGT-re a lehető legteljesebb mértékben kiterjesztő intézkedéseknek.[24] A három EFTA-állam, Norvégia, Izland és Liechtenstein állampolgárainak ugyanolyan szociális feltételek mellett kell a személyek szabad mozgásában részesülniük, mint az uniós polgároknak.

42. Ezenfelül a megtámadott határozat, amint azt a Bizottság helyesen kiemelte, egyáltalán nem csak a *harmadik államok polgárait* – norvégokat, izlandiakat és liechtensteinieket – az Unióban megillető szociális jogok, hanem fordítva, az *uniós polgárokat* a három érintett EFTA-államban megillető szociális jogok szabályozására is irányul. Az EGT-Megállapodásnak a megtámadott határozattal célzott megváltoztatása által, hogy egy példát említsek, nemcsak egy norvég állampolgár válik a szociális biztonsági rendszerek 883/2004 rendelet szerinti koordinációjának kedvezményezettjévé, hanem egy uniós polgár is Norvégiában. Ugyanis az EGT-Megállapodás 7. cikkének a) pontja értelmében az EGT-Megállapodás mellékleteiben hivatkozott rendelet a Szerződő Felekre nézve – tehát a három EFTA-államra is – kötelező erejű, és a belső jog részét képezi, vagy a belső jog részévé teszik azt. Ott azonban – ellentétben Írország véleményével – semmilyen belső átültető intézkedésre nincs szükség.

43. E körülmények között el kell utasítani az Egyesült Királyság és Írország azon érvelését, amely szerint az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének b) pontja lenne a megtámadott határozat megfelelő jogalapja.

2. Az EUMSZ 48. cikk szintén nem megfelelő jogalap

44. Véleményem szerint a megtámadott határozatot ugyanígy nem lehet a Bizottság és a Tanács által hivatkozott EUMSZ 48. cikkre sem alapozni.

45. Ez nem is azon múlik, hogy a szociális biztonsági rendszerek 883/2004 rendelet szerinti koordinációjára vonatkozó rendelkezések hatálya a gazdaságilag nem aktív személyekre is kiterjed[25]. E rendelet ugyanis nem foglalkozik hangsúlyosan az olyan személyek szociális biztonságával, akik maguk nem folytatnak kereső tevékenységet. A rendelet inkább túlnyomórészt a kereső tevékenységet folytatók, nevezetesen a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális biztonságára vonatkozik. A gazdaságilag nem aktív személyek szociális biztonsága mindenesetre egy határterület, amelyet ugyan részben a 883/2004 rendelet is szabályoz, azonban messze nem ez képezi e rendelet fő szabályozási tárgyát. Következésképpen e szempont nem mérvadó a jogalap megválasztása tekintetében.[26] Ugyanis egy uniós jogi aktus jogalapjának az elsődleges szabályozási tárgyához kell igazodnia.[27]

46. Teljesen helyesen hivatkozik azonban az Egyesült Királyság és Írország arra, hogy az EUMSZ 48. cikkre csak olyan, Unión belüli intézkedéseket lehet alapítani, amelyek csak az uniós polgárok szociális biztonságát érintik, nem pedig a harmadik állambeli polgárokét.

24 — Az EGT ezen célkitűzéséhez lásd általánosságban a C-452/01. sz., Ospelt és Schlössle Weissenberg ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-9743. o.) 29. pontját, és a T-115/94. sz., Opel Austria kontra Tanács ügyben 1997. január 22-én hozott ítélet (EBHT 1997., II-39. o.) 107. pontját, valamint az EGT-Megállapodás ötödik preambulumbekezdését.

25 — Az iratokból és a tárgyalás alapján kiderül, hogy *politikailag* az Egyesült Királyság számára éppen a gazdaságilag nem aktív személyeknek az EGT-re alkalmazandó szociális biztonsági koordinációs rendszerbe való bevonása jelenti a vita valódi okát. A Bíróság előtti eljárásban az Egyesült Királyság ugyan kinyilvánította a készségét arra, hogy a három EFTA-állammal, Norvégiával, Izlanddal és Liechtesteinnel a 883/2004 rendelettel egyenértékű kétoldalú megoldásra jusson, mindenesetre kizárva abból a gazdaságilag nem aktív személyeket.

26 — Lásd ebben az értelemben, a hontalanoknak és menekülteknek az 1408/71 rendelet rendszerébe való bevonásával kapcsolatban, a C-95/99-C-98/99. és C-180/99 sz. Khalil és társai egyesített ügyekben 2001. október 11-én hozott ítélet (EBHT 2001, I-7413. o.). 55–58. pontját, különösen az 56. pontját.

27 — Ha valamely intézkedés vizsgálatából az derül ki, hogy az két cél elérésére irányul, vagy két összetevőt foglal magában, és ezen célok vagy összetevők egyike elsődlegesnek mutatkozik, míg a másik csak járulékos jellegű, az aktust csak egy jogalapra kell alapítani, mégpedig arra, amelyet az elsődleges cél vagy összetevő megkövetel (a 23. lábjegyzetben hivatkozott C-155/07. sz., Parlament kontra Tanács ügyben hozott ítélet 35. pontja, a 18. lábjegyzetben hivatkozott C-130/10. sz., Parlament kontra Tanács ügyben hozott ítélet 43. pontja, ugyanebben az értelemben korábban a C-155/91. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1993. március 17-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-939. o.) 19. és 21. pontja.

47. Az EUMSZ 48. cikk csupán azon intézkedések elfogadását teszi lehetővé, amelyek „a szociális biztonság területén […] a munkavállalók szabad mozgásának biztosításához szükségesek”. E cikk a Szerződés ugyanazon fejezetébe tartozik, mint az EUMSZ 45. cikk (1) bekezdése, amely előírja, hogy a munkavállalók szabad mozgását csak „az Unión belül” kell biztosítani. A Bíróság is kimondta korábban, hogy az EUMSZ 45. cikk (korábban az EGK-Szerződés 48. cikke) a szabad mozgást „csak a tagállamok munkavállalói”[28], vagyis az uniós polgárok számára biztosítja[29].

48. Ennek megfelelően harmadik államok polgárai az Unión belül nem hivatkozhatnak az EUMSZ 45. cikk szerinti szabad mozgáshoz való jogra[30], és az uniós jogalkotó nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy kizárólag az EUMSZ 48. cikkre alapítva különös, a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó intézkedéseket hozzon az Unió és harmadik országok kapcsolatában. Ilyen intézkedés ugyanis nem szükséges a munkavállalók szabad mozgásának az EUMSZ 45. cikk és az EUMSZ 48. cikk szerinti (Unión belüli) biztosításához.

49. Én viszont – ellentétben az Egyesült Királyság és Írország felfogásával – egyáltalán nem tartom kizártnak, hogy az uniós intézmények a belső piac létrehozásának érdekében rájuk ruházott hatáskör alapján az Uniós polgárokra és vállalkozásokra vonatkozóan elfogadott szabályokkal harmadik államok polgárainak helyzetét is szabályozzák, például hogyha ez a belső piacon belüli azonos versenyfeltételek létrehozásához szükséges.[31]

50. Jelen esetben azonban nem csak arról van szó, hogy *az Unió területére* vonatkozó szociális jogi szabályok elfogadásával a harmadik államok polgárainak helyzete is szabályozásra kerül. A megtámadott határozat tárgya ugyanis elsősorban egy meglévő szociális jogi szabályozás – a 883/2004 rendelet – kiterjesztése harmadik országokra: a három EFTA-államra, Norvégiára, Izlandra és Liechtensteinre.[32]

51. E körülmények között az EUMSZ 48. cikk ugyanolyan kevéssé képezheti a megtámadott határozat jogalapját, mint az EUMSZ 79. cikk.

3. A megfelelő jogalap az EUMSZ 217 cikk lett volna

52. A megtámadott határozat megfelelő jogalapjának meghatározása szempontjából döntő, hogy e határozat az Unión belüli első, szükséges lépést jelenti az EGT-Megállapodás megváltoztatásához és továbbfejlesztéséhez. Ehhez ugyanaz az *anyagi jogi* felhatalmazás szükséges, mint eredetileg az EGT-Megállapodás elfogadásához, nevezetesen az EUMSZ 217. cikk szerinti, társulási megállapodások megkötésére vonatkozó hatáskör.

53. Az EGT-Megállapodás megkötésének időpontjában annak VI. mellékletébe (Szociális biztonság) és 37. jegyzőkönyvébe felvették az akkor hatályos 1408/71 rendeletet, és így az abban szereplő, szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó szabályozás az egész EGT-re kiterjedt.

28 — A 238/83. sz. Meade-ügyben 1984. július 5-én hozott ítélet (EBHT 1984., 2631. o.) 7. pontja.

29 — Mancini főtanácsnoknak a 28. lábjegyzetben hivatkozott Meade-ügyre vonatkozó, 1984. május 30-i indítványa, és Jacobs főtanácsnoknak a 26. lábjegyzetben hivatkozott Khalil és társai egyesített ügyekre vonatkozó, 2000. november 30-i indítványának 19. pontja.

30 — A munkavállalók EGT-n belüli szabad mozgását inkább az EGT-Megállapodás 28. cikke biztosítja.

31 — Lásd ebben az értelemben a 26. lábjegyzetben hivatkozott Khalil és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 56. pontját, továbbá a C-13/07. sz., Bizottság kontra Tanács („Vietnam”) ügyre vonatkozó, 2009. március 26-i indítványom 149. pontját, amelyben a 23. lábjegyzetben hivatkozott 1/94. sz. véleménynek a jelen ügyben az Egyesült Királyság és Írország által felhozott részével (különösen a 81. és 86. pontjával) foglalkozom.

32 — Lásd a jelen indítvány fenti 42. pontját.

54. Az 1408/71 rendelet Unión belüli hatálya annak idején ugyan az EUMSZ 48. cikken (korábban az EGK-Szerződés 51. cikkén) alapult, ezzel szemben azonban az e rendelettel létrehozott rendszert az EGT-re maga az EGT-Megállapodás terjesztette ki, e kiterjesztés tehát az EUMSZ 217. cikk (korábban az EGK-Szerződés 238. cikke) szerinti, társulási megállapodások megkötésére vonatkozó hatáskörön alapult.

55. Képtelenség lenne, ha most az 1408/71 rendeletet felváltó szabályozásra, azaz a 883/2004 rendeletre valami más vonatkozna.

56. A 883/2004 rendeletre tekintettel inkább abból kell kiindulnunk, hogy annak csupán az Unión belüli hatálya alapul az EUMSZ 48. cikken. Ezzel szemben az EGT Vegyes Bizottság határozatának legitimációja – amely által e rendelet a jövőben az EGT-Megállapodás VI. mellékletében (szociális biztonság) és 37. jegyzőkönyvében az 1408/71 rendelet helyébe lép, és ezáltal a teljes EGT-re kiterjed – az uniós jog szempontjából az EUMSZ 217. cikk szerinti, társulási megállapodások megkötésére vonatkozó hatáskörből származik. Nem vonatkozik más a megtámadott határozatra sem, amely az EGT Vegyes Bizottság valamely cselekményét megelőzően rögzíti az Unió álláspontját és ezáltal az Unió nemzetközi szintű tevékenységét, valamint előkészíti az EGT-Megállapodás tervezett kiigazítását.

57. Az EUMSZ 48. cikktől eltérően az EUMSZ 217. cikk kétség kívül lehetővé teszi szabályok meghozatalát az Unió és harmadik országok viszonylatában és e szabályoknak az uniós polgároktól eltérő, köztük a gazdaságilag nem aktív személyekre történő kiterjesztését is. Éppen az ilyen, az Unió és harmadik államok viszonyára, valamint e harmadik országok állampolgárainak jogállására vonatkozó szabályozás képezi a társulási megállapodást. Ebben az értelemben a Bíróság már jó ideje megállapította, hogy az EUMSZ 217. cikk (korábban az EGK-Szerződés 238. cikke) szükségszerűen felhatalmazza az Uniót arra, hogy biztosítsa a harmadik országokkal szemben fennálló kötelezettségeinek teljesítését a Szerződések által szabályozott összes területen.[33]

58. Még ha feltételeznénk is, hogy harmadik állambeli polgárokra vonatkozóan a szociális biztonsági rendszerek koordinációja terén azonos vagy legalábbis hasonló szabályozás az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének b) pontja alapján is hozható, az EUMSZ 217 cikket egy harmadik országokkal kötött társulási megállapodás, és különösen az EGT-Megállapodáshoz hasonló szoros társulás vonatkozásában *lex specialisnak* kell tekinteni[34].

59. Az sem hozható fel az ellen, hogy az EUMSZ 217. cikket a jelen esetben megtámadotthoz hasonló határozatok meghozatalára felhatalmazó rendelkezésnek tekintsük, hogy ez jelentősen megnehezítené az EGT Vegyes Bizottság határozathozatalát.

60. Egyrészt ugyanis nem az eljárások határozzák meg valamely jogi aktus jogalapját, hanem a jogi aktus jogalapja határozza meg az annak elfogadása céljából követendő eljárásokat.[35]

61. Másrészt az EUMSZ 217. cikk anyagi jogalapkénti hivatkozása a jelen esetben semmilyen szinten nem változtatja meg az eljárást. Eljárásjogilag ugyanis az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése a meghatározó, amelynek alkalmazásában a Tanács minősített többséggel határoz (az EUSZ 16. cikk (3) bekezdése). A Tanácsban alkalmazandó egyhangúság követelménye (az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdésének második albekezdése), ugyanúgy mint az Európai Parlament egyetértése (az

33 — A 12/86. sz. Demirel-ügyben 1987. szeptember 30-án hozott ítélet (EBHT 1987, 3719. o.) 9. pontja.

34 — Ebben az értelemben lásd szintén a 23. lábjegyzetben hivatkozott C-155/07. sz., Parlament kontra Tanács ügyben hozott ítélet 34. pontját, amely alapján egy jogi aktust a két lehetséges jogalap közül mindig a speciálisabbra kell alapítani.

35 — A 18. lábjegyzetben hivatkozott C-130/10. sz., Parlament kontra Tanács ügyben hozott ítélet 80. pontja.

EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése a) pontjának i. alpontja), értelme és célja szerint csak a társulási megállapodás először megkötésére vagy egy ilyen megállapodás strukturális módosítására vonatkozik, és az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésére annak utolsó félmondata miatt („kivéve […]”) nem alkalmazható.

62. E körülményekből azt vezetem le, hogy a megtámadott határozat számára az EUMSZ 217. cikk lett volna a megfelelő anyagi jogalap, amely mellett eljárásjogi szempontból az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése is releváns maradt volna.

63. Eljárásjogilag egyébként jelen esetben a Bíróságot semmi sem akadályozza abban, hogy az EUMSZ 217. cikket jelölje meg a megtámadott határozat helyes jogalapjaként. Az Egyesült Királyság ugyanis, Írország támogatásával, kimondottan felhozta a helytelen jogalapra vonatkozó kifogást. és ezáltal az eljárás tárgyává tette azt. A Bíróság továbbá a jogalap kérdésének független megítélése során nem szorítkozhat kizárólag az elsődleges jog azon rendelkezéseire (egyrészt az EUMSZ 79. cikkre, másrészt az EUMSZ 48. cikkre), amelyekre a felek hivatkoztak. A bíróság ugyanis nem „a felek szócsöve”.[36] Ennek megfelelően nem kötheti magát kizárólag a felek által az állításaik alátámasztására felhozott érvekhez, mivel adott esetben arra kényszerülne, hogy határozatát téves jogi megállapításokra alapítsa.[37] Végső soron nem merülhet fel kétség a felek meghallgatáshoz fűződő jogával és a kontradiktórius eljárás követelményeivel kapcsolatban sem,[38] mivel az EUMSZ 217. cikkre, mint anyagi jogalapra történő hivatkozás a tárgyaláson minden féllel kimondottan megvitatásra került.

4. Másodlagosan: az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdésének alkalmazása

64. Arra az esetre nézve, ha a Bíróság az EUMSZ 217. cikkel kapcsolatos érvelésemet nem fogadná el, hozzáteszem, hogy jelen esetben szóba jöhet az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdésére való hivatkozás is. E rendelkezés lényegében azt az úgynevezett ERTA-elvet[39] emeli a szabályozás szintjére, amelyre a Tanács a Bíróságnak benyújtott írásbeli érvelésében hivatkozott, és amellyel kapcsolatban az eljárás többi résztvevőjének szintén volt lehetősége állást foglalni.

65. Az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdése az Uniót felhatalmazza egy vagy több harmadik országgal való megállapodás megkötésére, „ha a Szerződések ilyen megállapodás megkötését írják elő, ha az a Szerződésekben meghatározott célkitűzések elérése érdekében szükséges, ha valamely kötelező erejű jogi aktus ilyen értelmű rendelkezést tartalmaz, vagy ha az a közös szabályokat érintheti, illetve azok alkalmazási körét megváltoztathatja”.

66. Az EGT-Megállapodás az Európai Közösségek mint az Unió jogelődje által harmadik országokkal kötött nemzetközi megállapodás. Az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése értelmében ez a megállapodás mind az Unióra mind a tagállamokra nézve kötelező, és következésképpen azt az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdése alapján kötelező erejű uniós jogi aktusnak kell tekinteni.

36 — Ahogy azt korábban Léger főtanácsnok is megállapította a C-252/96. P. sz. Parlament kontra Gutiérrez de Quijano y Lloréns ügyre vonatkozó 1998. április 2-i indítványának (EBHT 1998., I-7421. o.) 36. pontjában is.

37 — Lásd ebben az értelemben a C-470/02. P. sz., UER kontra M6 és társai ügyben 2004. szeptember 27-én hozott végzés 69. pontját, és a C-514/07. P., C-528/07. P. és C-532/07. P. sz., Svédország kontra API és Bizottság egyesített ügyekben 2010. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-8533. o.) 65. pontját.

38 — A C-89/08. P. sz., Bizottság kontra Írország és társai ügyben 2009. december 2-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-11245. o.), különösen annak 50. és 51. pontja, valamint a C-197/09. RX-II. sz., M. és EMEA ügyben hozott ítélet 2009. december 17-i felülvizsgálatának (EBHT 2009., I-12033. o.) 39–42. pontja.

39 — Az ERTA-elv a 22/70. sz., Bizottság kontra Tanács („ERTA”) ügyben 1971. március 31-én hozott ítélet (EBHT 1971., 263. o.) 15–19. pontjából ered; későbbi összefoglalás pl. a 2006. február 7-i 1/03. sz. vélemény (EBHT 2006, I-1145. o.) 114–133. pontjában található.

67. Tartalmilag az EGT-Megállapodásnak az a célja, hogy előmozdítsa az egyenlő versenyfeltételeket és az azonos szabályok betartását egy homogén Európai Gazdasági Térség létrehozása érdekében (az EGT-Megállapodás 1. cikkének (1) bekezdése). Az EGT nem utolsó sorban a személyek szabad mozgásának biztosítására irányul (az EGT-Megállapodás 1. cikke (2) bekezdésének b) pontja), amelyet kiegészít a szoros együttműködés többek között a szociálpolitika terén (az EGT-Megállapodás 1. cikke (2) bekezdésének f) pontja).

68. Az EGT-Megállapodás ezen céljainak eléréséhez a szociális biztonsági rendszerek Unión belüli szabályozásának esetleges naprakésszé tételét és egyszerűsítését – ahogy az az 1408/71 rendelet 883/204 rendelettel való felváltásával megtörtént[40] – az EGT szintjén is követni kell. Ha a régi rendeletre való hivatkozásokat nem váltaná fel az új rendeletre való hivatkozás az EGT-Megállapodás VI. mellékletében és 37. jegyzőkönyvében (Szociális biztonság), a személyek szabad mozgása nem ugyanolyan feltételekkel valósulna meg az EGT-ben, mint az Unión belül. Ezáltal fennállna annak a veszélye, hogy az EGT alapvető célja – ami egy homogén gazdasági térségben azonos szabályok mellett azonos versenyfeltételek létrehozásában áll – sérül.

69. Végül a 883/2004 rendeletnek a megtámadott határozatban előirányzott, a teljes EGT-re való kiterjesztése biztosítja, hogy az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdés szerinti „közös szabályok” – jelen esetben az Unió és összes tagállama számára kötelező EGT-Megállapodás – ne sérüljenek.[41]

70. A megtámadott határozat következésképpen az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdésében kifejezésre jutó ERTA-elvre is alapítható lenne. Mivel az EUMSZ 217. cikk által a megtámadott határozat már egy másik, speciálisabb anyagi jogalappal rendelkezik[42], végső soron nem az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdésére, hanem az EUMSZ 217 cikkre kell hivatkozni.[43]

B – *Az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt 21. jegyzőkönyv gyakorlati érvényesüléséről*

71. Kiegészítésképpen megjegyezném, hogy az EUMSZ 217. cikk alkalmazása – úgy, ahogy az EUMSZ 48. cikké is – egy olyan esetben, mint a jelen ügy, nem gátolja az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt 21. jegyzőkönyv gyakorlati érvényesülését.

72. A 21. jegyzőkönyv külön szabályozást tartalmaz az Egyesült Királyság és Írország számára a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatban. Az EUMSZ V. címe alapján javasolt intézkedések az Egyesült Királyság és Írország esetében csak akkor alkalmazandók, ha e két tagállam írásban kimondottan bejelenti, hogy részt kíván venni ezen intézkedések meghozatalában és alkalmazásában („részvételi záradék”, lásd a 21. jegyzőkönyv 1. cikke (1) bekezdésének első mondatát a 3. cikkel összefüggésben).

73. E külön szabályozás tárgyi hatálya kimondottan a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre korlátozódik. Kivételt biztosító szabályként tehát megszorító módon kell értelmezni azt.

74. A 21. jegyzőkönyvnek nem célja, hogy az uniós jog egyéb részterületein, különösen a belső piac vagy a harmadik országokkal való társulás keretében, szabad kezet adjon az Egyesült Királyságnak és Írországnak az uniós intézmények által hozott intézkedések végrehajtásában való részvételre vagy azok kötelező erejének elfogadására.

40 — Lásd ehhez a 883/2004 rendelet harmadik preambulumbekezdését.

41 — Az Unió külügyi hatásköréhez, amikor közös jogi szabályok kerülnek elfogadásra, melyek sérülhetnek, lásd a 39. lábjegyzetben hivatkozott 1/03. sz. vélemény 116. pontját.

42 — Lásd fent a jelen indítvány 52–63. pontját.

43 — Lásd ehhez ismét a 23. lábjegyzetben hivatkozott C-155/07. sz., Parlament kontra tanács ügyben hozott ítélet 34. pontját, amely alapján egy jogi aktust a két lehetséges jogalap közül mindig a speciálisabbra kell alapozni.

75. Ennek megfelelően a részvételi záradék nem alkalmazható az olyan intézkedések meghozatalára, amelyek – mint a Tanács jelen ügyben vitatott határozata – a belső piac keretein belül alkalmazandó rendelkezéseit harmadik országokra terjeszti ki.

76. Jelentősen akadályozná a társulási megállapodás működését – főként az EGT-Megállapodását, amely a belső piac és a személyek szabad mozgása terén teljes körű társulást hoz létre –, ha az Unió egyes tagállamai a társult államokkal vagy azok állampolgáraival szemben csak az uniós jogi *acquis* egy részét alkalmaznák, és így önmaguk számára különleges bánásmódot biztosítanának.

77. Amennyiben a részvételi záradékot és ezáltal végső soron az *à la carte*-Európa eszméjét egy olyan intézkedésre érvényesítenénk, mint a megtámadott határozat, azzal nem csak a belső piac, mint az Európai Unió egyik alappillére kerülne veszélybe, de az alapvetően kétségbe vonná az EGT létezését is. Felmerülne a három EFTA-államra, Norvégiára, Izlandra és Liechtensteinre kiterjesztett belső piac szétesésének veszélye, amely negatív következménnyel járna ezen a belső piacon tevékenységet folytató személyek és vállalkozások számára, valamint a rájuk alkalmazandó versenyfeltételek egységességére is.

C – *A helytelen jogalap megválasztásának hatása a megtámadott határozatra*

78. Amint fent megállapítottam, a Tanács helytelenül választotta meg a vitatott határozat jogalapját. E határozatot helyesen az EUMSZ 217. cikk szerinti, társulási megállapodások megkötésére vonatkozó hatáskörre mint anyagi jogalapra kellett volna alapozni az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése mint eljárásjogi jogalap mellett.

79. Az, hogy egy uniós jogi aktust helytelen jogalapra alapítják, még nem jelenti szükségszerűen azt, hogy ezt az uniós jogi aktust semmisnek kell nyilvánítani. Az ítélkezési gyakorlat szerint el kell tekinteni a jogi aktus semmissé nyilvánításától, ha a nem megfelelő jogalap semmilyen hatással nem jár a jogi aktus tartalmára vagy meghozatalának eljárására, és így csupán tisztán alaki hibát jelent.[44]

80. Ez a helyezet a jelen ügyben. Az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésének értelmében a megtámadott határozatot a Tanács minősített többséggel és az Európai Parlament bevonása nélkül hozza meg,[45] függetlenül attól, hogy az EUMSZ 217. cikket, az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdését vagy az EUMSZ 48. cikket tekinti megfelelő jogalapnak. Az említett anyagi jogalapok egyike sem teszi lehetővé továbbá az Egyesült Királyság és Írország számára, hogy az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt 21. jegyzőkönyv által előírt külön szabályokat alkalmazzák.

81. Ezáltal a helytelen jogalap megválasztása a jelen esetben nem elegendő indok a megtámadott határozat megsemmisítésére.

82. Amennyiben azonban a Bíróság – a fenti érveimmel szemben – helyt kíván adni az Egyesült Királyság kérelmének, célszerűnek tartanám a megtámadott határozat hatályát addig fenntartani, amíg a Tanács egy új, a jelenlegivel tartalmilag megegyező határozatot nem hoz a helyes jogalap (az EUMSZ 264. cikk (2) bekezdése) alapján. Többek között maga az Egyesült Királyság és Írország is ennek a véleménynek adott hangot.

44 — A 165/87. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítélet (EBHT 1988., 5545. o.) 18–21. pontja; a C-184/02. és C-223/02. sz., Spanyolország és Finnország kontra Parlament és Tanács ügyben 2004. szeptember 9-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-7789. o.] 42–44. pontja; és a C-210/03. sz. Swedish Match ügyben 2004. december 14-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-11893. o.). 44. pontja; lásd ezen kívül a C-94/03. sz., Bizottság kontra Tanács ügyre vonatkozó 2005. május 26-i indítványom (EBHT 2006., I-1. o.) 53. pontját.

45 — Lásd a jelen indítvány fenti 61. pontját.

VI – Költségek

83. A 2012. szeptember 25-i eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel az általam javasolt megoldás értelmében az Egyesült Királyság a pervesztes, és a Tanács ezt kérte, az Egyesült Királyságot kötelezni kell a költségek viselésére. Ettől eltérően Írország és a Bizottság, mint beavatkozók az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése értelmében maguk viselik saját költségeiket.

VII – Végkövetkeztetések

84. A fenti érvek alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

1) a Bíróság a keresetet elutasítja.

2) Írország és az Európai Bizottság maguk viselik saját költségeiket.

3) Egyebekben Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága viseli az eljárás költségeit.