Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 21. marca 2013 [1]

Vec C-431/11

Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska
proti

Rade Európskej únie

„Zahraničné vzťahy — Koordinácia systémov sociálneho zabezpečenia — Plánovaná dohoda, ktorou sa mení príloha VI (Sociálne zabezpečenie) a protokol 37 k Dohode o EHP — Rozšírenie systému nariadenia (ES) č. 883/2004 na Európsky hospodársky priestor — Rozhodnutie 2011/407/EÚ o pozícii, ktorú má Európska únia zaujať v Spoločnom výbore EHP — Výber správneho hmotnoprávneho základu — Článok 48 ZFEÚ, článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ alebo článok 217 ZFEÚ“

I – Úvod

1. Na akom právnom základe môže Európska únia rozšíriť svoje vnútorné predpisy z oblasti práva sociálneho zabezpečenia na tretie štáty? Táto politicky citlivá otázka predstavuje centrálny bod prejednávaného právneho sporu, v ktorom proti sebe stoja Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska a Rada Európskej únie, ako aj vedľajší účastníci konania na podporu ich návrhov.

2. Príčinou vzniku tohto sporu bolo rozšírenie nových predpisov upravujúcich koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia, ktoré platia v rámci Únie, na Európsky hospodársky priestor (ďalej len „EHP“) na základe rozhodnutia Spoločného výboru EHP. Na tento účel Rada v predstihu prijala rozhodnutie 2011/407/EÚ [2] zo 6. júna 2011 o pozícii, ktorú má Európska únia zaujať, pričom sa opierala o ustanovenia upravujúce voľný pohyb pracovníkov v rámci európskeho vnútorného trhu, presnejšie o článok 48 ZFEÚ.

3. Spojené kráľovstvo uvedené rozhodnutie napadlo prejednávanou žalobou o neplatnosť. Na rozdiel od Rady a Komisie zastáva Spojené kráľovstvo s podporou Írska názor, že treba uplatniť ustanovenia upravujúce práva štátnych príslušníkov tretích krajín v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, presnejšie článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ, a nie ustanovenia upravujúce voľný pohyb pracovníkov.

4. Pri predbežných úvahách môže rozlíšenie medzi článkom 48 ZFEÚ a článkom 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ, resp. aj vzťah týchto dvoch ustanovení k všeobecnej asociačnej právomoci podľa článku 217 ZFEÚ viesť k domnienke technickej dostatočnosti. V skutočnosti má však zásadný praktický význam, najmä pokiaľ ide o Spojené kráľovstvo a Írsko. Na základe výnimky totiž oba tieto členské štáty majú

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Rozhodnutie Rady 2011/407/EÚ zo 6. júna 2011 o pozícii, ktorú má Európska únia zaujať v Spoločnom výbore EHP k zmene a doplneniu prílohy VI (Sociálne zabezpečenie) a protokolu 37 k Dohode o EHP (Ú. v. EÚ L 182, s. 12).

možnosť sa v rámci článku 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ rozhodnúť, či sa chcú podieľať na legislatívnych aktoch Únie (riešenie „opt-in“); naproti tomu v rámci článku 48 ods. 1 ZFEÚ nedisponujú nijakými osobitnými právami a v súvislosti s legislatívnymi aktmi môžu v každom prípade využiť tzv. mechanizmus záchrannej brzdy (článok 48 druhý odsek ZFEÚ).

5. Rozsudok Súdneho dvora v prejednávanom prípade bude mať určujúci význam pre veci, v ktorých ide o podobnú situáciu, keď má Únia v rámci medzinárodných dohôd zámer rozšíriť určité ustanovenia v oblasti práva sociálneho zabezpečenia na tretie krajiny. V tejto súvislosti si osobitnú zmienku zasluhujú veci Švajčiarska a Turecka, ktoré sú v súčasnosti tiež predmetom žalôb o neplatnosť, ktorú proti Rade podalo Spojené kráľovstvo. [3]

II – Právny rámec

6. Právny rámec tejto veci stanovuje na jednej strane Zmluva o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) a na druhej strane Dohoda o Európskom hospodárskom priestore (ďalej len „Dohoda o EHP“) [4] vrátane ich príslušných dodatkových protokolov.

A – *ZFEÚ*

7. Medzi ustanoveniami upravujúcimi voľný pohyb sa v tretej časti hlave IV ZFEÚ nachádza článok 48 ZFEÚ, ktorého prvý odsek znie:

„Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom prijmú v oblasti sociálneho zabezpečenia opatrenia, ktoré sú nevyhnutné na poskytnutie voľného pohybu pracovníkov; za týmto účelom uzavrie dohody, ktoré migrujúcim pracovníkom bez ohľadu na to, či ide o zamestnancov, a na nich závislým osobám zabezpečia:

a) započítanie všetkých období braných do úvahy podľa zákonov príslušných krajín za účelom získania a trvania nároku na dávky a vypočítania ich výšky;

b) vyplácanie dávok osobám s bydliskom na území členských štátov.“

8. Článok 79 ZFEÚ, ktorý patrí k predpisom upravujúcich „Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“ v tretej časti hlave V ZFEÚ, znie skrátene takto:

„1. Únia tvorí spoločnú prisťahovaleckú politiku s cieľom zabezpečiť vo všetkých etapách účinné riadenie migračných tokov, spravodlivé zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sa oprávnene zdržiavajú v členských štátoch, ako aj predchádzanie a posilnený boj proti nelegálnemu prisťahovalectvu a obchodovaniu s ľuďmi.

2. Na účely odseku 1 Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom prijmú opatrenia v týchto oblastiach:

…

b) vymedzenie práv štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa oprávnene zdržiavajú v členskom štáte, vrátane podmienok, ktorými sa spravuje sloboda pohybu a pobytu v iných členských štátoch;

3 — Prebiehajúce konania vo veci C-656/11 (Spojené kráľovstvo/Rada) a C-81/13 (Spojené kráľovstvo/Rada).

4 — Ú. v. ES L 1, 1994, s. 1; Mim. vyd. 11/052, s. 3.

…“

9. Okrem toho treba poukázať na článok 218 ods. 9 ZFEÚ:

„Rada prijme na návrh Komisie alebo vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku rozhodnutie o pozastavení vykonávania dohody a rozhodnutie, ktorým sa určujú pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie v rámci orgánu zriadeného dohodou, keď je tento orgán vyzvaný prijať akty s právnymi účinkami s výnimkou aktov dopĺňajúcich alebo meniacich inštitucionálny rámec danej dohody.“

Protokol č. 21 k Zmluve o EÚ a k ZFEÚ

10. K Zmluve o EÚ a k ZFEÚ je pripojený Protokol o postavení Spojeného kráľovstva a Írska s ohľadom na priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (ďalej len „protokol č. 21“). V prípade Spojeného kráľovstva platí tento protokol pre celý priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, v prípade Írska je z jeho pôsobnosti vyňatý článok 75 ZFEÚ (pozri článok 9 protokolu č. 21).

11. Z článku 1 ods. 1 prvej vety a článku 3 protokolu č. 21 vyplýva, že Spojené kráľovstvo a Írsko „sa nepodieľajú na prijímaní navrhovaných opatrení Radou“ podľa tretej časti hlavy V ZFEÚ, s výnimkou situácie, keď predsedu Rady do troch mesiacov od predloženia návrhu alebo podnetu písomne upovedomia o tom, že si želajú podieľať sa na prijatí alebo uplatňovaní navrhovaného opatrenia.

12. Ako okrem toho vyplýva z článku 2 protokolu č. 21, „nebude žiadne z ustanovení tretej časti hlavy V Zmluvy o fungovaní Európskej únie, žiadne opatrenie prijaté podľa tejto hlavy, žiadne ustanovenie akejkoľvek medzinárodnej dohody uzatvorenej Úniou podľa tejto hlavy, a žiadne rozhodnutie Súdneho dvora o výklade akéhokoľvek takého ustanovenia alebo opatrenia, záväzné alebo uplatniteľné pre Spojené kráľovstvo alebo Írsko“; okrem toho „žiadne takéto ustanovenie, opatrenie alebo rozhodnutie neovplyvní žiadnym spôsobom právomoci, práva a záväzky týchto štátov“.

B – *Dohoda o EHP*

13. Dohodu o EHP schválila na strane vtedajších Európskych spoločenstiev 13. decembra 1993 Rada a Komisia, pričom ako hmotnoprávny základ slúžil článok 238 Zmluvy o EHS (teraz článok 217 ZFEÚ)[5]. Ide o tzv. zmiešanú dohodu, na ktorej sa okrem Európskej únie ako právnej nástupkyne Európskych spoločenstiev zúčastňujú ako zmluvné strany aj ich členské štáty.

14. Podľa článku 1 ods. 1 je Dohoda o EPH dohoda o pridružení a má za cieľ „podporovať trvalé a vyvážené upevňovanie obchodných a hospodárskych vzťahov medzi zmluvnými stranami s rovnakými podmienkami hospodárskej súťaže a dodržiavanie rovnakých pravidiel s cieľom vytvorenia homogénneho Európskeho hospodárskeho priestoru“.

15. Na účely dosiahnutia cieľov Dohody o EHP pridruženie zahŕňa v neposlednom rade štyri základné slobody európskeho vnútorného trhu, predovšetkým „voľný pohyb osôb“ [článok 1 ods. 2 písm. b) Dohody o EHP], ako aj „užšiu spoluprácu v ostatných oblastiach, ako je … sociálna politika“ [článok 1 ods. 2 písm. f) Dohody o EHP].

5 — Rozhodnutie Rady a Komisie 94/1/ES, ESUO z 13. decembra 1993 o uzavretí Dohody o Európskom hospodárskom priestore medzi Európskymi spoločenstvami, ich členskými štátmi a Rakúskou republikou, Fínskou republikou, Islandskou republikou, Lichtenštajnským kniežatstvom, Nórskym kráľovstvom, Švédskym kráľovstvom a Švajčiarskou konfederáciou (Ú. v. ES L 1, 1994, s. 1; Mim. vyd. 11/019, s. 146).

16. Podľa článku 7 Dohody o EHP „akty, na ktoré sa odvoláva alebo ktoré sú uvádzané v prílohách tejto dohody alebo v rozhodnutiach Spoločného výboru EHP, sú záväzné pre zmluvné strany, sú alebo sa stanú účasťou ich vnútorného právneho poriadku“, pričom podľa písmena a) tohto ustanovenia „každý akt, ktorý zodpovedá nariadeniu EHS, ako taký sa stane súčasťou vnútorného právneho poriadku zmluvných strán“.

17. Článok 28 Dohody o EHP obsahuje úpravu voľného pohybu pracovníkov v rámci EHP zodpovedajúcu článku 45 ZFEÚ a článok 29 Dohody o EHP obsahuje ustanovenie, ktoré korešponduje s článkom 48 ZFEÚ.

18. V článku 98 Dohody o EHP sa Spoločnému výboru EHP priznáva právomoc meniť prílohy Dohody o EHP, ale aj množstvo protokolov k Dohode o EHP, okrem iného protokol 37.

19. V pôvodnom znení prílohy VI (Sociálne zabezpečenie) Dohody o EHP [6] sa v oddiele s názvom „Akty, na ktoré sa odkazuje“ uvádza nariadenie Rady (EHS) č. 1408/71 [7]. O tom istom nariadení sa hovorí aj v pôvodnom znení protokolu 37 k Dohode o EHP [8], a to v súvislosti so „Správnou komisiou pre sociálne zabezpečenie migrujúcich pracovníkov“. Podľa rozhodnutia Spoločného výboru EHP [9] č. 76/2011 sa majú oba tieto odkazy v podstate nahradiť odkazmi na nariadenie (ES) č. 883/2004 [10] a nariadenie (ES) č. 988/2009 [11].

III – Kontext právneho sporu

20. Ustanovenia, ktoré platia v rámci Únie na účely koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia, boli dlho obsahom nariadenia č. 1408/71. S účinnosťou od 1. mája 2010 boli nahradené nariadením č. 883/2004, ktoré bolo neskôr zmenené a doplnené okrem iného nariadením č. 988/2009.

21. Spoločný výbor EHP mal v úmysle prispôsobiť ustanovenia upravujúce sociálne zabezpečenie v prílohe VI Dohody o EHP a protokole 37 k Dohode o EHP zmenenej právnej úprave v rámci Únie a zahrnúť nariadenie č. 883/2004 do Dohody o EHP. Na tento účel sa mali predovšetkým nahradiť odkazy na nariadenie č. 1408/71, ktoré boli obsahom prílohy VI a protokolu 37, odkazmi na nariadenie č. 883/2004 a nariadenie č. 988/2009.

22. Na základe toho predložila Komisia návrh rozhodnutia Rady o pozícii, ktorú má Európska únia zaujať v Spoločnom výbore EHP. Pôvodná verzia tohto návrhu pochádzala z 9. septembra 2010 a opierala sa ešte o článok 48 ZFEÚ, článok 352 ZFEÚ a článok 218 ods. 9 ZFEÚ. [12] Neskôr, 10. marca 2011, Komisia svoj návrh zmenila v tom zmysle, že v ňom ako právny základ uplatnila článok 48 ZFEÚ a článok 218 ods. 9 ZFEÚ. [13] Vypustenie článku 352 ZFEÚ ako dodatočného právneho základu Komisia odôvodnila tým, že Lisabonskou zmluvou sa rozšírila právomoc Únie podľa článku 48 ZFEÚ nad rámec klasickej oblasti migrujúcich pracovníkov aj na samostatne zárobkovo činné osoby.

6 — Ú. v. ES L 1, 1994, s. 327.

7 — Nariadenie Rady (EHS) č. 1408/71 zo 14. júna 1971 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov, samostatne zárobkovo činné osoby a ich rodinných príslušníkov, ktorí sa pohybujú v rámci Spoločenstva (prvýkrát uverejnené v Ú. v. ES L 149, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 35; neskôr viackrát zmenené a doplnené).

8 — Ú. v. ES L 1, 1994, s. 206; Mim. vyd. 11/052, s. 88.

9 — Rozhodnutie Spoločného výboru EHP č. 76/2011 z 1. júla 2011, ktorým sa mení a dopĺňa príloha VI (Sociálne zabezpečenie) a protokol 37 k Dohode o EHP (Ú. v. EÚ L 262, s. 33).

10 — Nariadenie (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 166, s. 1; Mim. vyd. 05/005, s. 72).

11 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 988/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia a určuje sa obsah jeho príloh (Ú. v. EÚ L 284, s. 43).

12 — SEC(2010) 1013 v konečnom znení.

13 — SEC(2011) 261 v konečnom znení.

23. Dňa 6. júna 2011 prijala Rada rozhodnutie 2011/407 o pozícii, ktorú má Európska únia zaujať v Spoločnom výbore EHP (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“). Ako navrhla Komisia, toto rozhodnutie sa opiera o článok 48 ZFEÚ a článok 218 ods. 9 ZFEÚ.

24. Rozhodnutím č. 76/2011 z 1. júla 2011 vykonal Spoločný výbor EHP plánované zmeny a doplnenia v prílohe VI (Sociálne zabezpečenie) a v protokole 37 k Dohode o EHP. Na to, aby toto rozhodnutie nadobudlo účinnosť, však ešte treba, aby sa splnili určité podmienky ústavného práva jednej zo zmluvných strán Dohody o EHP.

IV – Konanie pred Súdnym dvorom a návrhy účastníkov konania

25. Spojené kráľovstvo podalo listom zo 16. augusta 2011 žalobu o neplatnosť rozhodnutia 2011/407. Zastáva názor, že napadnuté rozhodnutie nemalo byť založené na článku 48 ZFEÚ, ale na článku 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ.

26. Uznesením z 10. januára 2012 priznal predseda Súdneho dvora Írsku postavenie vedľajšieho účastníka konania na strane žalobcu a Európskej komisii postavenie vedľajšieho účastníka konania na strane žalovanej.

27. Spojené kráľovstvo s podporou Írska navrhuje:

— zrušiť rozhodnutie 2011/407,

— obmedziť časové účinky tohto rozhodnutia, pokým Rada na základe článku 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ neprijme nové rozhodnutie o pozícii, ktorú má Európska únia zaujať v Spoločnom výbore Európskeho hospodárskeho priestoru (EHP) k zmene a doplneniu prílohy VI (Sociálne zabezpečenie) a protokolu 37 k Dohode o EHP, a

— zaviazať Radu na náhradu trov konania [14].

28. Rada s podporou Komisie žiada:

— zamietnuť žalobu a

— zaviazať žalobcu na náhradu trov konania.

29. Žaloba Spojeného kráľovstva bola na Súdnom dvore prejednávaná najprv písomne a potom ústne na pojednávaní 6. februára 2013.

V – Posúdenie

30. Žaloba Spojeného kráľovstva sa zakladá na jedinom dôvode neplatnosti: Rada pri stanovení pozície Únie uplatnila nesprávny právny základ, čím sa dopustila porušenia zásady prenesenia právomocí (článok 5 ods. 1 prvá veta Zmluvy o EÚ) [15].

14 — Írsko ako vedľajší účastník konania nepodalo nijaký návrh, ktorý by sa týkal trov konania.

15 — Osobitne v súvislosti so zásadou prenesenia právomocí v oblasti zahraničných aktivít Únie pozri stanoviská Súdneho dvora 2/94 z 28. marca 1996 (Zb. s. I-1759, body 23 a 24), 2/00 zo 6. decembra 2001 (Zb. s. I-9713, bod 5), 1/08 z 30. novembra 2009 (Zb. s. I-11129, bod 110) a rozsudok z 1. októbra 2009, Komisia/Rada (C-370/07, Zb. s. I-8917, body 46 a 47).

31. Čo sa týka *procesnoprávneho hľadiska*, všetci účastníci konania sa zhodujú, že pozícia Únie bola zo strany Rady Európskej únie oprávnene stanovená v podobe rozhodnutia podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ. Spoločný výbor EHP totiž predstavuje grémium ustanovené na základe Dohody o EHP, ktoré prijíma rozhodnutia na zmenu príloh, ako aj mnohých protokolov k danej dohode (článok 98 Dohody o EHP).

32. Ďalej je nesporné, že uvedené rozhodnutie Rady, ktorým sa stanovuje spoločná pozícia Spoločenstva, si okrem článku 218 ods. 9 ZFEÚ vyžaduje aj *hmotnoprávny základ*, z ktorého vyplýva rozsah právomocí Únie, a na základe toho napokon aj priestor na konanie Únie, ktorý je naznačený v zmluvách. [16] Predmetom intenzívnych výmen názorov je však to, či v prejednávanom prípade treba tento právny základ hľadať v ustanoveniach o vnútornom trhu alebo v ustanoveniach o priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, alebo v asociačnej právomoci podľa článku 217 ZFEÚ.

33. To, že výber správneho právneho základu má zásadný praktický, inštitucionálny, a dokonca ústavnoprávny význam [17], je zrejmé práve v takom prípade, ako je tento prejednávaný: voľbou právneho základu sa stanoví ďalší postup, či Spojené kráľovstvo a Írsko môžu využiť osobitné práva, ktoré im poskytuje pravidlo „opt-in“ podľa protokolu č. 21 k Zmluve o EÚ a k ZFEÚ.

A – *Výber správneho hmotnoprávneho základu*

34. Podľa ustálenej judikatúry sa musí výber právneho základu pre právny akt Únie zakladať na objektívnych a súdom preskúmateľných okolnostiach, ku ktorým patria najmä cieľ a obsah právneho aktu. [18]

35. Na základe napadnutého rozhodnutia sa pozícia, ktorú má Únia zastávať v Spoločnom výbore EHP, stanovila v podstate v tom zmysle, že nové ustanovenia na účely koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia, ktoré doposiaľ platili len vnútorne v rámci Únie, sa majú na základe nariadenia (ES) č. 883/2004 a nariadenia (ES) č. 988/2009 [19] rozšíriť na celý EHP. [20]

1. Článok 79 ZFEÚ nepredstavuje vhodný právny základ

36. Rozšírením pôsobnosti nariadenia č. 883/2004 na celý EHP sa územná pôsobnosť rozšíri nad rámec územia Únie aj na tri štáty EZVO, a to na Nórsko, Island a Lichtenštajnsko. Nevyhnutne to bude mať za následok, že aj osobná pôsobnosť daného nariadenia bude od tejto chvíle zahŕňať osoby, ktoré nie sú občanmi Únie, ale majú štátnu príslušnosť tretích krajín. Spojené kráľovstvo a Írsko na to dôrazne upozorňovali.

37. Na základe predbežnej úvahy by preto článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ mohol predstavovať *sedes materiae*, pokiaľ toto ustanovenie výslovne umožňuje „vymedzenie práv štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa oprávnene zdržiavajú v členskom štáte, vrátane podmienok, ktorými sa spravuje sloboda pohybu a pobytu v iných členských štátoch“. K tomu môže patriť aj úprava sociálneho zabezpečenia štátnych príslušníkov tretích krajín. [21]

16 — Rozsudok Komisia/Rada (C-370/07, už citovaný v poznámke pod čiarou 15); v tom istom zmysle už rozsudok zo 14. júla 1976, Kramer a i. (3/76, 4/76 a 6/76, Zb. s. 1279, bod 19), podľa ktorého sa treba oprieť o „systém a o hmotnoprávne predpisy práva Spoločenstva“; pozri ďalej stanovisko Súdneho dvora 2/94 (už citované v poznámke pod čiarou 15, bod 23 a nasl.).

17 — Pozri stanoviská Súdneho dvora 2/00 (bod 5) a 1/08 (bod 110) a rozsudok Komisia/Rada (C-370/07, bod 47), všetky už citované v poznámke pod čiarou 15.

18 — Rozsudky z 11. júna 1991, Komisia/Rada (C-300/89, Zb. s. I-2867, bod 10); z 3. septembra 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P a C-415/05 P, Zb. s. I-6351, bod 182), a z 19. júla 2012, Parlament/Rada (C-130/10, bod 42).

19 — Na zjednodušenie budem ďalej hovoriť iba o nariadení č. 883/2004.

20 — Pozri najmä odôvodnenie 2 napadnutého rozhodnutia: „Je vhodné začleniť [nariadenia č. 883/2004 a 988/2009] do Dohody o EHP…“

21 — To v neposlednom rade vyplýva z Vyhlásenia k článkom 48 a 79 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (Vyhlásenie č. 22 k pripojené k záverečnému aktu medzivládnej konferencie, ktorá prijala Lisabonskú zmluvu podpísanú 13. decembra 2007; Ú. v. EÚ C 115, 2008, s. 346, a Ú. v. EÚ C 326, 2012, s. 348).

38. Na tomto ustanovení sa už nepochybne zakladali viaceré právne akty, ktorých účelom bolo, aby sa v rámci dohôd s tretími krajinami ich štátni príslušníci zaradili do pôsobnosti ustanovení práva Únie, ktoré upravujú sociálne zabezpečenie.[22] Samotná táto okolnosť však nemôže byť rozhodujúca, pokiaľ platí, že treba stanoviť náležitý právny základ rozhodnutia Rady, ktoré je napadnuté v tomto konaní.[23]

39. Treba pouvažovať o tom, že článok 79 ZFEÚ je súčasťou ustanovení o priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti a patrí do kapitoly o politikách vzťahujúcich sa na hraničné kontroly, azyl a prisťahovalectvo. Podľa svojho prvého odseku má článok 79 ZFEÚ totiž aj špecifický účel: ustanovenie slúži na rozvoj spoločnej prisťahovaleckej politiky Únie „s cieľom zabezpečiť vo všetkých etapách účinné riadenie migračných tokov, spravodlivé zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi tretích krajín…, ako aj predchádzanie a posilnený boj proti nelegálnemu prisťahovalectvu a obchodovaniu s ľuďmi“. Všetky opatrenia, ktoré sa opierajú o článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ, treba chápať v tomto kontexte a navyše sa prijímajú výlučne len „na účely odseku 1“.

40. Uvedené definovanie účelu a táto súvislosť úpravy podľa článku 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ nie sú vhodné pre také opatrenie, aké je predmetom sporu v prejednávanom konaní.

41. Napadnuté rozhodnutie sa totiž nevyčerpáva tým, že v rámci spoločnej prisťahovaleckej politiky sa určitým štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa oprávnene zdržiavajú na území Únie, umožní priznanie určitých sociálnych práv na účely toho, aby sa im v zmysle článku 79 ods. 1 ZFEÚ zabezpečilo „spravodlivé zaobchádzanie“. Je zrejmé, že toto rozhodnutie má výrazne väčší dosah. Slúži na rozvoj pridruženia, ktoré bolo na základe Dohody o EHP vytvorené so štátmi EZVO – Nórskom, Islandom a Lichtenštajnskom, a je súčasťou opatrení, ktorými sa právo európskeho vnútorného trhu v čo najväčšej miere rozširuje na EHP.[24] Občania troch štátov EZVO – Nórska, Islandu a Lichtenštajnska – majú voľný pohyb osôb využívať za rovnakých sociálnych podmienok ako občania Únie.

42. Ako správne zdôrazňuje Komisia, účelom napadnutého rozhodnutia okrem toho nie je len úprava sociálnych práv *občanov tretích štátov* – Nórov, Islanďanov a Lichtenštajnčanov – v Únii, ale aj naopak, úprava sociálnych práv *občanov Únie v* troch dotknutých štátoch EZVO. Na základe zmeny a doplnenia Dohody o EHP, ktoré sa plánovalo napadnutým rozhodnutím, bude teda, aby sme uviedli príklad, nielen nórsky občan na území Únie, ale aj občan Únie v Nórsku využívať koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia, ku ktorej vedie nariadenie (ES) č. 883/2004. Podľa článku 7 písm. a) Dohody o EHP je totiž nariadenie Únie, na ktoré sa odkazuje v prílohe Dohody o EHP, záväzné pre všetky zmluvné strany – to znamená aj pre tri dotknuté štáty EZVO, a stáva sa tak súčasťou ich vnútroštátneho právneho poriadku. Inak, ako sa domnieva Írsko, si tam nevyžaduje nijaké vnútroštátne opatrenie na prebratie.

43. Z uvedeného vyplýva, že tvrdenie Spojeného kráľovstva a Írska, podľa ktorého má článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ predstavovať správny právny základ napadnutého rozhodnutia, treba zamietnuť.

22 — Ide o šesť rozhodnutí Rady 2010/697/EÚ (Ú. v. EÚ L 306, s. 1), 2010/698/EÚ (Ú. v. EÚ L 306, s. 8), 2010/699/EÚ (Ú. v. EÚ L 306, s. 14), 2010/700/EÚ (Ú. v. EÚ L 306, s. 21), 2010/701/EÚ (Ú. v. EÚ L 306, s. 28) a 2010/702/EÚ (Ú. v. EÚ L 306, s. 35) z 21. októbra 2010 o pozícii, ktorú má Európska únia zaujať v Asociačných radách s Marokom, Tuniskom, Alžírskom a Izraelom, ako aj Radách pre stabilizáciu a pridruženie s Macedónskom a Chorvátskom; o tri rozhodnutia 2012/773/EÚ (Ú. v. EÚ L 340, s. 1), 2012/774/EÚ (Ú. v. EÚ L 340, s. 7) a 2012/775/EÚ (Ú. v. EÚ L 340, s. 13) Rady zo 6. decembra 2012 o pozícii, ktorá sa má zaujať v mene Európskej únie v Radách pre stabilizáciu a pridruženie s Albánskom a Čiernou horou, ako aj vo Výbore pre spoluprácu so Sanmarínskou republikou. V rámci Únie slúžil článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ (pôvodný článok 63 ods. 4 ES) okrem toho ako právny základ pre prijatie nariadenia Rady (ES) č. 859/2003 zo 14. mája 2003, ktorým sa rozširujú ustanovenia nariadenia (EHS) č. 1408/71 a nariadenia (EHS) č. 574/72 na štátnych príslušníkov tretích krajín, (Ú. v. EÚ L 124, s. 1; Mim. vyd. 05/004, s. 317), a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1231/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa rozširuje nariadenie (ES) č. 883/2004 a nariadenie (ES) č. 987/2009 na štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa tieto nariadenia doteraz nevzťahovali výhradne z dôvodu ich štátnej príslušnosti (Ú. v. EÚ L 344, s. 1).

23 — Rozsudky zo 6. novembra 2008, Parlament/Rada (C-155/07, Zb. s. I-8103, bod 34), a z 8. septembra 2009, Komisia/Parlament a Rada (C-411/06, Zb. s. I-7585, bod 77), ako aj stanoviská Súdneho dvora 1/94 z 15. novembra 1994 (Zb. s. I-5267, bod 52) a 1/08 (už citované v poznámke pod čiarou 15, bod 172).

24 — V súvislosti s týmto zameraním EHP pozri vo všeobecnosti rozsudky z 23. septembra 2003, Ospelt a Schlössle Weissenberg (C-452/01, Zb. s. I-9743, bod 29), a z 22. januára 1997, Opel Austria/Rada (T-115/94, Zb. s. II-39, bod 107), ako aj piate odôvodnenie Dohody o EHP.

2. Ani článok 48 ZFEÚ nie je vhodným právnym základom

44. Podľa môjho názoru je v rovnako malej miere možné zakladať napadnuté rozhodnutie na článku 48 ZFEÚ, ako tvrdia Rada a Komisia.

45. Príčinou nie je ani tak to, že tieto ustanovenia o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia podľa nariadenia (ES) č. 883/2004 zahŕňajú do svojej pôsobnosti aj osoby, ktoré nie sú hospodársky aktívne. [25] Toto nariadenie sa totiž vo svojej podstate nevenuje sociálnemu zabezpečeniu osôb, ktoré samy nevykonávajú nijakú zárobkovú činnosť. Práve naopak, toto nariadenie sa v prevažnej miere vzťahuje na sociálne zabezpečenie zárobkovo činných osôb, konkrétne zamestnancov a samostatne zárobkovo činných osôb. Sociálne zabezpečenie osôb, ktoré nie sú hospodársky aktívne, v každom prípade predstavuje okrajovú oblasť, ktorú nariadenie (ES) č. 883/2004 síce upravuje, ale je príliš vzdialená od hlavného predmetu jeho úpravy. Z toho vyplýva, že pokiaľ ide o výber právneho základu, tento aspekt nie je relevantný. [26] Výber právneho základu sa má v prípade právneho aktu Únie totiž riadiť podstatou obsahu jeho úpravy. [27]

46. Spojené kráľovstvo a Írsko však plným právom upozorňujú na to, že článok 48 ZFEÚ môže slúžiť len ako základ pri prijímaní vnútorných opatrení Únie a okrem toho sa týka len sociálneho zabezpečenia občanov Únie, ale nie občanov tretích štátov.

47. Článok 48 ZFEÚ umožňuje iba prijímanie „opatrení, ktoré sú v oblasti sociálneho zabezpečenia nevyhnutné na vytvorenie voľného pohybu pracovníkov“. Je súčasťou tej istej kapitoly Zmluvy ako článok 45 ods. 1 ZFEÚ, ktorý stanovuje, že voľný pohyb pracovníkov je zaručený len „v rámci Únie“. Aj Súdny dvor už konštatoval, že článok 45 ZFEÚ (pôvodne článok 48 ES) zaručuje [28] voľný pohyb len „pracovníkom z členských štátov“, to znamená občanom Únie [29].

48. V súlade s tým sa občania tretích štátov nemôžu v Únii odvolávať na právo na voľný pohyb podľa článku 45 ZFEÚ [30] a normotvorca Únie nie je oprávnený, aby výlučne na základe článku 48 ZFEÚ prijal osobitné opatrenia na účely koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia medzi Úniou a tretími krajinami. Uvedené opatrenia totiž nie sú nevyhnutné na to, aby sa vytvoril voľný pohyb pracovníkov (v rámci Únie) v zmysle článkov 45 ZFEÚ a 48 ZFEÚ.

49. Na rozdiel od názoru Spojeného kráľovstva a Írska nepovažujem vôbec za vylúčené, aby sa inštitúcie Únie mohli opierať o svoje právomoci, ktoré sa im priznali na účely vytvorenia vnútorného trhu, aby v súvislosti s prijatím úpravy pre občanov a spoločnosti Únie zároveň upravili aj situáciu občanov tretích štátov, napríklad pokiaľ je to nevyhnutné na účely vytvorenia rovnakých podmienok hospodárskej súťaže na vnútornom trhu. [31]

25 — Ako vyplýva zo spisov a z pojednávania, z *politického hľadiska* predstavuje pre Spojené kráľovstvo skutočný kameň úrazu práve toto plánované zahrnutie hospodársky neaktívnych osôb do systému, ktorý pre EHP platí na účely koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia. Spojené kráľovstvo síce v konaní pred Súdnym dvorom prejavilo ochotu dospieť s tromi štátmi EHP – Nórskom, Islandom a Lichtenštajnskom – k bilaterálnemu riešeniu, ktoré by bolo rovnocenné s nariadením č. 883/2004, ale len pokiaľ by sa vylúčila kategória hospodársky neaktívnych osôb.

26 — V tomto zmysle rozsudok z 11. októbra 2001, Khalil a i. (C-95/99 až C-98/99 a C-180/99, Zb. s. I-7413, body 55 až 58, najmä bod 56), o zahrnutí osôb bez štátnej príslušnosti a utečencov do systému nariadenia č. 1408/71.

27 — Ak preskúmanie opatrenia preukáže, že sleduje dvojaký cieľ alebo že obsahuje dve zložky, a ak jeden z týchto cieľov alebo jednu z týchto zložiek možno označiť za hlavný cieľ alebo hlavnú zložku, zatiaľ čo druhá je iba doplňujúcim cieľom alebo doplňujúcou zložkou, musí byť akt založený na jedinom právnom základe, a to na tom, ktorý si vyžaduje hlavný alebo prevažujúci cieľ alebo zložka (rozsudky Parlament/Rada, C-155/07, už citovaný v poznámke pod čiarou 23, bod 35, a Parlament/Rada, C-130/10, už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 43; v rovnakom zmysle už rozsudok zo 17. marca 1993, Komisia/Rada, C-155/91, Zb. s. I-939, body 19 a 21).

28 — Rozsudok z 5. júla 1984, Meade (238/83, Zb. s. 2631, bod 7).

29 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mancini 30. mája 1984 vo veci Meade (rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 28) a generálny advokát Jacobs 30. novembra 2000 vo veci Khalil a i. (rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 26, bod 19).

30 — Voľný pohyb pracovníkov v rámci EHP je v prvom rade zaručený článkom 28 Dohody o EHP.

31 — V tomto zmysle rozsudok Khalil a i. (už citovaný v poznámke pod čiarou 26, bod 56); okrem toho pozri aj moje návrhy z 26. marca 2009 vo veci Komisia/Rada (nazývaná „Vietnam“, C-13/07, bod 149), kde som sa venovala časti stanoviska Súdneho dvora 1/94 (už citované v poznámke pod čiarou 23, najmä body 81 a 86), ktorú na tomto mieste predložili Spojené kráľovstvo a Írsko.

50. V prejednávanom prípade však nejde iba o to, aby sa v súvislosti s prijatím úpravy v oblasti sociálneho zabezpečenia *pre územie Únie* zároveň upravila aj situácia štátnych príslušníkov tretích krajín. Predmetom napadnutého rozhodnutia je v prvom rade skôr rozšírenie existujúcej úpravy v oblasti práva sociálneho zabezpečenia, a to nariadenia č. 883/2004, na tretie krajiny – tri štáty EZVO: Nórsko, Island a Lichtenštajnsko. [32]

51. Z uvedeného vyplýva, že ako právny základ napadnutého rozhodnutia môže článok 48 ZFEÚ slúžiť v rovnako malej miere ako článok 79 ZFEÚ.

3. Správny právny základ by predstavoval článok 217 ZFEÚ

52. Na stanovenie správneho právneho základu napadnutého rozhodnutia je rozhodujúce, že toto rozhodnutie predstavuje v Únii prvý nevyhnutný krok na ceste k zmene a ďalšiemu vývoju Dohody o EHP. Na tento účel by sa malo uplatniť rovnaké *hmotnoprávne* splnomocnenie ako pôvodne pri prijatí Dohody o EHP, konkrétne asociačná právomoc podľa článku 217 ZFEÚ.

53. V čase prijatia Dohody o EHP sa v jej prílohe VI (Sociálne zabezpečenie) a jej protokole 37 uviedlo nariadenie č. 1408/71, ktoré vtedy platilo, a úprava určená na koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia, ktorú obsahovalo uvedené nariadenie, sa týmto spôsobom rozšírila na celý EHP.

54. Platnosť nariadenia č. 1408/71 iba v rámci Únie bola svojho času založená na článku 48 ZFEÚ (pôvodne článok 51 ES), naproti čomu k rozšíreniu systému, ktorý bol vytvorený na základe tohto nariadenia, na EHP došlo na základe Dohody o EHP, to znamená, že sa opieralo o asociačnú právomoc podľa článku 217 ZFEÚ (pôvodne článok 238 Zmluvy o EHS).

55. Bolo by nelogické, ak by dnes v dôsledku nahradenia nariadenia č. 1408/71 novou úpravou, nariadením (ES) č. 883/2004, malo platiť niečo iné.

56. S ohľadom na nariadenie (ES) č. 883/2004 treba v prvom rade vychádzať z toho, že iba jeho vnútorná platnosť v rámci Únie sa zakladá na článku 48 ZFEÚ. Naproti tomu rozhodnutie Spoločného výboru EHP, na základe ktorého sa do prílohy VI (Sociálne zabezpečenie) a do protokolu 37 k Dohode o EHP namiesto nariadenia č. 1408/71 prevezme v budúcnosti toto nariadenie, čím sa rozšíri na celý EHP, predstavuje z hľadiska práva Únie oprávnenie vyplývajúce z asociačnej právomoci podľa článku 217 ZFEÚ. To isté musí platiť, aj pokiaľ ide o napadnuté rozhodnutie, ktorým sa predtým, ako bude konať Spoločný výbor EHP, stanoví spoločná pozícia Únie, a teda v konečnom dôsledku konanie Únie na medzinárodnej úrovni, a pripravia sa plánované úpravy Dohody o EHP.

57. Článok 217 ZFEÚ totiž na rozdiel od článku 48 ZFEÚ umožňuje bez akýchkoľvek pochybností prijímať úpravy vo vzťahu Únie k tretím krajinám, ako aj to, aby tieto úpravy mohli využívať aj iné osoby než občania Únie vrátane osôb, ktoré nie sú hospodársky aktívne. Práve úpravy, ktoré sa týkajú vzťahu Únie k tretím krajinám, ako aj právneho postavenia občanov týchto tretích krajín, tvoria dohodu o pridružení. Súdny dvor aj v tomto zmysle už dávnejšie konštatoval, že článok 217 ZFEÚ (pôvodne článok 238 Zmluvy o EHS) priznáva Únii v prípade potreby právomoc na to, aby zaistila splnenie svojich záväzkov voči tretím krajinám vo všetkých oblastiach, na ktoré sa vzťahujú zmluvy. [33]

32 — Pozri bod 42 týchto návrhov.

33 — Rozsudok z 30. septembra 1987, Demirel (12/86, Zb. s. 3719, bod 9).

58. Aj keby sme chceli predpokladať, že rovnakú alebo prinajmenšom podobnú úpravu na koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia by v súvislosti s občanmi tretích krajín bolo možné prijať aj na základe článku 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ, článok 217 ZFEÚ by sa musel v kontexte asociačnej dohody s tretími krajinami, najmä v kontexte takého úzkeho pridruženia, ako je Dohoda o EHP, považovať za *lex specialis*. [34]

59. Proti uplatneniu článku 217 ZFEÚ ako splnomocnenia na také rozhodnutie, ako je napadnuté rozhodnutie, sa nedá namietať, že by tento spôsob predstavoval neprimeranú komplikáciu postupu prijímania rozhodnutí Spoločného výboru EHP.

60. Po prvé voľbu právneho základu aktu nedefinujú postupy, ale naopak, právny základ aktu určuje postupy, ktoré treba dodržať na účely jeho prijatia. [35]

61. Po druhé uplatnenie článku 217 ZFEÚ ako hmotnoprávneho základu nevyvolá v prejednávanom prípade nijakú zmenu postupu. Z procesnoprávneho hľadiska bude totiž naďalej rozhodujúci článok 218 ods. 9 ZFEÚ, v rámci ktorého pôsobnosti rozhoduje Rada kvalifikovanou väčšinou (článok 16 ods. 3 ZFEÚ). Požiadavka jednomyseľnosti v Rade (článok 218 ods. 8 druhý pododsek ZFEÚ) sa rovnako ako požiadavka udelenia súhlasu Európskeho parlamentu [článok 218 ods. 6 písm. a) bod i) ZFEÚ] týka podľa svojho zmyslu a účelu len prvého uzatvorenia asociačnej dohody alebo štrukturálnych zmien takej dohody, pre ktorú v zmysle poslednej časti vety neplatí článok 218 ods. 9 ZFEÚ („s výnimkou…“).

62. Na základe uvedených skutočností som dospela k záveru, že článok 217 ZFEÚ by predstavoval správny hmotnoprávny základ napadnutého rozhodnutia, pričom z procesnoprávneho hľadiska by bol naďalej relevantný článok 218 ods. 9 ZFEÚ.

63. Pokiaľ ide o procesné právo, v prejednávanom prípade navyše Súdnemu dvoru nič nebráni v tom, aby za správny právny základ napadnutého rozhodnutia označil článok 217 ZFEÚ. Námietku nesprávneho právneho základu už totiž výslovne podalo Spojené kráľovstvo s podporou Írska, to znamená, že sa stala predmetom konania. Pri svojom nezávislom posúdení problematiky právneho základu nemôže byť Súdny dvor viazaný len ustanoveniami primárneho práva (na jednej strane článkom 79 ZFEÚ a na druhej strane článkom 48 ZFEÚ), ktoré uviedli účastníci konania. Sudca totiž nie je „hlasom účastníkov konania“. [36] V súlade s tým nemôže byť viazaný len argumentmi, o ktoré sa vo svojich tvrdeniach opierajú účastníci konania, pretože by musel svoj rozsudok prípadne založiť na chybných právnych úvahách. [37] Napokon, ani pokiaľ ide o právo byť vypočutý a požiadavky kontradiktórneho konania [38], ani v tomto prípade neexistujú nijaké pochybnosti, pretože možnosť uplatnenia článku 217 ZFEÚ ako hmotnoprávneho základu sa na pojednávaní výslovne prediskutovala a objasnila so všetkými účastníkmi konania.

34 — V tomto zmysle pozri aj rozsudok Parlament/Rada (C-155/07, už citovaný v poznámke pod čiarou 23, bod 34), podľa ktorého musí byť právny akt v prípade dvoch možných právnych základov vždy založený na tom, ktorý je viac špecifický.

35 — Rozsudok Parlament/Rada (C-130/10, už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 80).

36 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Léger 2. apríla 1998 vo veci Parlament/Gutiérrez de Quijano y Lloréns (C-252/96 P, Zb. s. I-7421, bod 36).

37 — V tomto zmysle uznesenie z 27. septembra 2004, UER/M6 a i. (C-470/02 P, bod 69), a rozsudok z 21. septembra 2010, Švédsko/API a Komisia (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, Zb. s. I-8533, bod 65).

38 — Rozsudky z 2. decembra 2009, Komisia/Írsko a i. (C-89/08 P, Zb. s. I-11245, najmä body 50 a 51), a zo 17. decembra 2009, Posúdenie M/EMEA (C-197/09 RX-II, Zb. s. I-12033, body 39 až 42).

4. Subsidiárne: uplatnenie článku 216 ods. 1 ZFEÚ

64. Iba pre prípad, že by Súdny dvor s mojimi úvahami o článku 217 ZFEÚ nesúhlasil, dopĺňam, že v prejednávanom prípade by prichádzalo do úvahy aj uplatnenie článku 216 ods. 1 ZFEÚ. V tomto ustanovení je v podstate upravená tzv. doktrína ERTA [39], na ktorú vo svojom písomnom stanovisku pred Súdnym dvorom upozornila hlavne Rada a ku ktorej sa mohli vyjadriť aj ostatní účastníci konania.

65. Článok 216 ods. 1 ZFEÚ poskytuje Únii právomoc uzatvárať dohody s jednou alebo viacerými tretími krajinami, „keď to ustanovujú zmluvy alebo keď je uzavretie dohody buď potrebné na dosiahnutie jedného z cieľov stanovených zmluvami v rámci politík Únie, alebo je ustanovené v právne záväznom akte Únie, alebo sa môže dotknúť spoločných pravidiel alebo pozmeniť ich pôsobnosť“.

66. Dohoda o EHP predstavuje medzinárodnú zmluvu, ktorú s tretími krajinami uzatvorili Európske spoločenstvá ako právny predchodca Únie. Podľa článku 216 ods. 2 ZFEÚ je táto dohoda záväzná pre Úniu aj pre členské štáty, z čoho vyplýva, že ju treba považovať za záväzný právny akt Únie v zmysle článku 216 ods. 1 ZFEÚ.

67. Z obsahového hľadiska je cieľom Dohody o EHP podporovať rovnaké podmienky hospodárskej súťaže a dodržiavanie rovnakých pravidiel s cieľom vytvoriť homogénny Európsky hospodársky priestor (článok 1 ods. 1 Dohody o EHP). Predmetom Dohody o EHP je v neposlednom rade aj zaručenie voľného pohybu osôb [článok 1 ods. 2 písm. b) Dohody o EHP], ktoré sa podporuje úzkou spoluprácou okrem iného v oblasti sociálnej politiky [článok 1 ods. 2 písm. f) Dohody o EHP].

68. Na dosiahnutie uvedených cieľov Dohody o EHP je nevyhnutné aktualizovať a zjednodušiť úpravu na účely koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia platnej vnútorne v rámci Únie, ktorá sa uskutočnila prostredníctvom nahradenia nariadenia č. 1408/71 nariadením (ES) č. 883/2004 [40], aj na úrovni EHP. Bez toho, aby sa v prílohe VI (Sociálne zabezpečenie) a v protokole 37 Dohody o EHP nahradil odkaz na staré nariadenie odkazom na nové nariadenie, by sa voľný pohyb pracovníkov v EHP neuskutočňoval za rovnakých sociálnych podmienok ako v Únii. Vzniklo by tak riziko, že sa obmedzí základný cieľ EHP, ktorý spočíva vo vytvorení homogénneho Európskeho hospodárskeho priestoru za rovnakých podmienok hospodárskej súťaže a dodržiavania rovnakých pravidiel.

69. V konečnom dôsledku teda rozšírenie nariadenia (ES) č. 883/2004 na celý EHP, ktoré sa plánuje napadnutým rozhodnutím, zabezpečuje, aby nedochádzalo k obmedzeniu „spoločných pravidiel“ v zmysle článku 216 ods. 1 ZFEÚ – v tomto prípade Dohody o EHP, ktorá je záväzná pre Úniu a všetky jej členské štáty. [41]

70. Z uvedeného vyplýva, že napadnuté rozhodnutie možno oprieť aj o doktrínu ERTA, ktorá je vyjadrená v článku 216 ods. 1 ZFEÚ. Keďže článok 217 ZFEÚ však predstavuje iný, špeciálnejší hmotnoprávny základ napadnutého rozhodnutia [42], treba v konečnom dôsledku uplatniť článok 217 ZFEÚ, a nie článok 216 ods. 1 ZFEÚ. [43]

39 — Doktrína ERTA vychádza z rozsudku z 31. marca 1971, Komisia/Rada („ERTA“, 22/70, Zb. s. 263, body 15 až 19); novšie zhrnutie sa nachádza napríklad v stanovisku Súdneho dvora 1/03 zo 7. februára 2006 (Zb. s. I-1145, body 114 až 133).

40 — Pozri odôvodnenie 3 nariadenia (ES) č. 883/2004.

41 — V súvislosti s vonkajšou právomocou Únie, keď sa prijali spoločné právne normy, ktoré by sa mohli obmedziť, pozri aj stanovisko Súdneho dvora 1/03 (už citované v poznámke pod čiarou 38, bod 116).

42 — Pozri body 52 až 63 týchto návrhov.

43 — V tejto súvislosti pozri ešte raz rozsudok Parlament/Rada (C-155/07, už citovaný v poznámke pod čiarou 23, bod 34), podľa ktorého sa právny akt v prípade dvoch možných právnych základov musí zakladať vždy na tom, ktorý je špecifickejší.

B – *O praktickej účinnosti protokolu č. 21 k Zmluve o EÚ a ZFEÚ*

71. Subsidiárne si dovolím poznamenať, že uplatnenie článku 217 ZFEÚ – rovnako ako uplatnenie článku 48 ZFEÚ alebo článku 216 ods. 1 ZFEÚ – v takom prípade, ako je ten prejednávaný, nezbavuje protokol č. 21 k Zmluve o EÚ a ZFEÚ jeho praktickej účinnosti.

72. Pokiaľ ide o priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, protokol č. 21 obsahuje osobitné ustanovenia pre Spojené kráľovstvo a Írsko. Podľa neho sa Spojené kráľovstvo a Írsko podieľajú na prijímaní opatrení navrhovaných Radou podľa tretej časti hlavy V ZFEÚ, len pokiaľ písomne oznámia, že si želajú podieľať sa na prijatí alebo uplatňovaní akéhokoľvek navrhovaného opatrenia (pravidlo „opt-in“, pozri článok 1 ods. 1 prvá veta v spojení s článkom 3 protokolu č. 21).

73. Vecná pôsobnosť uvedenej osobitnej úpravy je výslovne obmedzená na priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Okrem toho ju ako ustanovenie o výnimke treba vykladať reštriktívne.

74. Nie je účelom ani cieľom protokolu č. 21, aby sa v ostatných čiastkových oblastiach práva Únie, najmä v rámci vnútorného trhu alebo pridruženia tretích krajín, presunula účasť na opatreniach, ktoré prijali inštitúcie Únie, a ich záväznosť do voľnej úvahy Spojeného kráľovstva a Írska.

75. V súlade s tým nie je možné, aby sa pravidlo „opt-in“ uplatnilo na prijímanie opatrení, ktoré sa, ako v tomto prípade sporné rozhodnutie Rady, týkajú rozšírenia predpisov platných v rámci vnútorného trhu na tretie krajiny.

76. Keby jednotlivé členské štáty Únie vo vzťahu k pridruženým štátom alebo ich občanom uplatňovali len časť *acquis* Únie a týmto spôsobom si mohli vyhradiť mimoriadne zaobchádzanie, znamenalo by to značné obmedzenie funkčnosti asociačnej dohody, predovšetkým Dohody o EHP, ktorá v oblasti vnútorného trhu a voľného pohybu osôb vedie k plnému pridruženiu.

77. Ak by sa aj v prípade takých opatrení, ako je napadnuté rozhodnutie, chcelo presadiť pravidlo „opt-in“, a teda v konečnom dôsledku myšlienka Európy *à la carte*, bol by ohrozený nielen vnútorný trh ako jeden zo základných pilierov Európskej únie, ale zásadným spôsobom by sa spochybnila aj existencia EHP. Existovalo by riziko rozdelenia tohto vnútorného trhu rozšíreného o tri štáty EZVO – Nórsko, Island a Lichtenštajnsko – s negatívnymi dôsledkami pre rovnosť zaobchádzania so všetkými osobami a spoločnosťami, ktoré na ňom pôsobia, ako aj pre jednotnosť podmienok hospodárskej súťaže, ktoré by sa na ne mali uplatniť.

C – *Účinky výberu nesprávneho právneho základu na platnosť napadnutého rozhodnutia*

78. Ako sa už konštatovalo, Rada pre sporné rozhodnutie vybrala nesprávny právny základ. Správne sa toto rozhodnutie malo opierať o asociačnú právomoc podľa článku 217 ZFEÚ ako o hmotnoprávny základ, a to v spojení s procesnoprávnym základom v podobe článku 218 ods. 9 ZFEÚ.

79. Výber nesprávneho právneho základu právneho aktu Únie ešte nevyhnutne neznamená, že by sa daný právny akt Únie musel vyhlásiť za neplatný. Podľa ustálenej judikatúry sa od vyhlásenia neplatnosti právneho aktu upustí v prípade, ak uplatnenie nesprávneho právneho základu nemalo nijaký vplyv na obsah právneho aktu alebo na postup uplatniteľný na jeho prijatie, a teda išlo o výlučne formálnu vadu.[44]

44 — Rozsudky z 27. septembra 1988, Komisia/Rada (165/87, Zb. s. 5545, body 18 až 21); z 9. septembra 2004, Španielsko a Fínsko/Parlament a Rada (C-184/02 a C-223/02, Zb. s. I-7789, body 42 až 44), a zo 14. decembra 2004, Swedish Match (C-210/03, Zb. s. I-11893, bod 44); okrem toho pozri moje návrhy z 26. mája 2005 vo veci Komisia/Rada (C-94/03, Zb. s. I-1, bod 53).

80. V prejednávanej veci ide o taký prípad. Podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ mala napadnuté rozhodnutie prijať kvalifikovanou väčšinou Rada bez účasti Európskeho parlamentu [45], bez ohľadu na to, či sa za správny právny základ považuje článok 217 ZFEÚ, článok 216 ods. 1 ZFEÚ alebo článok 48 ZFEÚ. Okrem toho žiadny z uvedených hmotnoprávnych základov neumožňuje Spojenému kráľovstvu ani Írsku, aby využili osobitnú úpravu, ktorá je stanovená v protokole č. 21 k Zmluve o EÚ a ZFEÚ.

81. Výber nesprávneho právneho základu teda v prejednávanom prípade nie je vhodný na to, aby odôvodnil vyhlásenie neplatnosti napadnutého rozhodnutia.

82. Ak by však Súdny dvor naproti mojim uvedeným úvahám chcel vyhovieť žalobe Spojeného kráľovstva, považujem za vhodné, aby sa účinky napadnutého rozhodnutia zachovali až do prijatia nového obsahovo zhodného rozhodnutia Rady na správnom právnom základe (článok 264 druhý odsek ZFEÚ). V prospech toho sa vyjadrili aj samotné Spojené kráľovstvo a Írsko.

VI – O trovách

83. Súdny dvor podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku z 25. septembra 2012 uloží účastníkovi konania, ktorý vo veci nemal úspech, povinnosť nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže v riešení, ktoré navrhujem, Spojené kráľovstvo nemalo úspech vo svojich dôvodoch a Rada v príslušnom zmysle predložila návrh, uloží sa Spojenému kráľovstvu povinnosť nahradiť trovy konania. Okrem toho Írsko a Komisia ako vedľajší účastníci konania podľa článku 140 ods. 1 Rokovacieho poriadku znášajú vlastné trovy konania.

VII – Návrh

84. Na základe vyššie uvedeného navrhujem Súdnemu dvoru, aby rozhodol takto:

1. Žaloba sa zamieta.

2. Írsko a Európska komisia znášajú vlastné trovy konania.

3. Okrem toho Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska je povinné nahradiť trovy konania.

45 — Pozri bod 61 týchto návrhov.