Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА J. КОКОТТ
представено на 21 март 2013 година[1]

Дело C-431/11

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия
срещу

Съвет на Европейския съюз

„Външни отношения — Координация на системите за социална сигурност — Предвидено Споразумение за изменение на приложение VI (Социална сигурност) и Протокол 37 към Споразумението за ЕИП — Разширяване на обхвата на Регламент (ЕО) № 883/2004 върху Европейското икономическо пространство — Решение 2011/407/ЕС на Съвета за позицията, която да бъде взета от Европейския съюз в рамките на Съвместния комитет на ЕИП — Избор на правилно материалноправно основание — Член 48 ДФЕС, член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС или член 217 ДФЕС“

I – Въведение

1. На какво нормативно основание Европейският съюз може да разпростре действието на своите вътрешни социално-правни разпоредби спрямо трети страни? Този деликатен политически въпрос е в центъра на настоящия правен спор между Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия и Съвета на Европейския съюз заедно със страните, встъпили по делото в подкрепа на техните искания.

2. Спорът възниква във връзка с разширяването на обхвата на новите действащи в рамките на Съюза разпоредби за координация на системите за социална сигурност върху Европейското икономическо пространство (ЕИП) чрез решение на Съвместния комитет на ЕИП. За тази цел с Решение 2011/407/ЕС[2] Съветът предварително е определил позицията, която да бъде взета от Съюза, като за тази цел е посочил като основание разпоредбите относно свободното движение на работниците в рамките на европейския вътрешен пазар, и по-точно член 48 ДФЕС.

3. С настоящата жалба за отмяна Обединеното кралство оспорва това решение. За разлика от Съвета и Комисията, Обединеното кралство, подкрепено от Ирландия, смята, че е трябвало да се използват не разпоредбите относно свободното движение на работниците, а разпоредбите относно определянето правата на гражданите на трети страни в рамките на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, и по-точно член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС.

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — Решение на Съвета от 6 юни 2011 г. за позицията, която да бъде взета от Европейския съюз в рамките на Съвместния комитет на ЕИП по отношение на изменение на приложение VI (Социална сигурност) и Протокол 37 към Споразумението за ЕИП (ОВ L 182, стр. 12).

4. На пръв поглед разграничаването между член 48 ДФЕС и член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС или на връзката на тези две разпоредби с уредената в член 217 ДФЕС обща компетентност на Съюза да сключва споразумения за асоцииране може да изглежда твърде техническо. В действителност обаче то има голямо практическо значение, особено по отношение на Обединеното кралство и на Ирландия. Това е така, защото въз основа на дерогация тези две държави членки имат възможност в рамките на действието на член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС да изберат дали желаят да се присъединят към законодателните актове на Съюза (така наречената клауза за участие „opt-in“), докато в рамките на член 48, първа алинея ДФЕС те нямат никакви специални права и биха могли евентуално да задействат т.нар. механизъм на „аварийната спирачка“ по отношение на законодателния акт (член 48, втора алинея ДФЕС).

5. Решението на Съда по настоящия случай ще бъде основополагащо за други подобни случаи, в които Съюзът би желал в рамките на международни споразумения да разпростре действието на дадени социалноправни норми върху трети страни. По-специално в тази връзка си заслужава да споменем случаите с Швейцария и Турция, които понастоящем също са предмет на жалби за отмяна, подадени от Обединеното кралство срещу Съвета [3].

II – Правна уредба

6. Правната рамка на настоящия случай е зададена, от една страна, от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), и от друга — от Споразумението за Европейското икономическо пространство (Споразумение за ЕИП) [4], и съответно допълнителните протоколи към тях.

A – *Договорът за функционирането на Европейския съюз*

7. Към разпоредбите на част трета, дял IV ДФЕС спада член 48, първа алинея от който гласи:

„Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, приемат такива мерки в областта на социалната сигурност, които са необходими за гарантиране на свободно движение на работниците; за тази цел той създава условия, за да осигури на заетите и самостоятелно заетите работници мигранти и на лицата на тяхна издръжка:

а) сумиране на всички периоди, които се зачитат по съответните национални законодателства, за придобиване и запазване на правото на обезщетение и за изчисляване на размера на обезщетението;

б) изплащане на обезщетенията на лицата, пребиваващи на територията на държавите членки“.

8. Член 79 ДФЕС, който е включен към разпоредбите в част трета, дял V „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие“, гласи по-специално следното:

„1. Съюзът развива обща имиграционна политика, целяща да гарантира, на всички етапи, ефективно управление на миграционните потоци, справедливо третиране на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в държавите членки, както и предотвратяване на незаконната имиграция и трафика на хора и засилена борба с тези явления.

3 — Висящи дела C-656/11 (Обединено кралство/Съвет) и C-81/13 (Обединено кралство/Съвет).

4 — ОВ L 1, 1994 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 53, стр. 3.

2. За целите на параграф 1 Европейският парламент и Съветът приемат, в съответствие с обикновената законодателна процедура, мерки в следните области:

[…]

б) определянето на правата на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в дадена държава членка, включително условията за свобода на движение и пребиваване в другите държави членки;

[…]“.

9. В допълнение следва да се посочи член 218, параграф 9 ДФЕС:

„Съветът, по предложение на Комисията или на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, приема решение за спиране на прилагането на дадено споразумение и установяване на позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие, с изключение на актовете за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението“.

Протокол (№ 21) към ДЕС и ДФЕС

10. Към Договора за ЕС и към ДФЕС е прикрепен протокол относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие (Протокол № 21). По отношение на Обединеното кралство този протокол се прилага за цялото пространство на свобода, сигурност и правосъдие, а по отношение на Ирландия протоколът не се прилага към член 75 ДФЕС (вж. член 9 от Протокол № 21).

11. Съгласно член 1, първа алинея, първо изречение и член 3 от Протокол № 21 Обединеното кралство и Ирландия „не участват в приемането от Съвета на мерките“, предложени въз основа на трета част, дял V ДФЕС, освен ако уведомят писмено председателя на Съвета, в срок до три месеца, считано от внасянето на предложение или инициатива, че желаят да вземат участие в приемането и прилагането на предложената мярка.

12. Освен това съгласно член 2 от Протокол № 21, „никоя от разпоредбите на дял V, трета част от [ДФЕС], никоя мярка, приемана по прилагането на същия дял, никоя разпоредба на което и да е международно споразумение, сключено от Съюза във връзка с прилагането на същия дял и никое решение на Съда на Европейския съюз за тълкуване на такива разпоредби или мерки, не са обвързващи или приложими спрямо Обединеното кралство или Ирландия“; освен това „[т]ези разпоредби, мерки или решения не засягат по никакъв начин компетентностите, правата и задълженията на споменатите държави“.

Б – *Споразумението за ЕИП*

13. От страна на тогавашните Европейски общности Споразумението за ЕИП е одобрено от Съвета и от Комисията на 13 декември 1993 г., като за материалноправно основание служи член 238 от Договора за ЕИО (понастоящем член 217 ДФЕС)[5]. То представлява смесено споразумение, в което наред с Европейския съюз като правоприемник на Европейските общности страни по договора са и неговите държави членки.

14. Съгласно член 1, параграф 1 от Споразумението за ЕИП то е споразумение за асоцииране, чиято цел е „да подпомага постоянното и балансирано укрепване на търговските и икономически отношения между договарящите се страни, при еднакви условия на конкуренция и при спазване на същите правила за създаване на еднородно Европейско икономическо пространство“.

15. За да се осъществят целите на Споразумението за ЕИП, асоциирането обхваща не на последно място четирите основни свободи на европейския вътрешен пазар, по-специално „свободното движение на хора“ (член 1, параграф 2, буква б) от Споразумението за ЕИП), както и „укрепване на сътрудничеството в други области като […] социалната политика“ (член 1, параграф 2, буква е) от Споразумението за ЕИП).

16. Съгласно член 7 от Споразумението за ЕИП „[а]ктовете на които се прави позоваване или които се съдържат в приложенията на настоящото споразумение или в решенията на Съвместния комитет на ЕИП, са задължителни за договарящите се страни и представляват съставна част от […] тяхната вътрешна правна уредба“, като съгласно буква а) от тази разпоредба „даден акт, който съответства на определен регламент на ЕИО, се включва като такъв във вътрешната правна уредба на договарящите се страни“.

17. Член 28 от Споразумението за ЕИП съдържа норма, съответстваща на член 45 ДФЕС относно свободното движение на работници в рамките на ЕИП, а член 29 от Споразумението за ЕИП съдържа съответстваща на член 48 ДФЕС разпоредба.

18. Член 98 от Споразумението за ЕИП оправомощава Съвместния комитет на ЕИП да изменя приложенията към Споразумението за ЕИП, както и редица протоколи към Споразумението за ЕИП, включително Протокол 37.

5 — Решение 94/1/ЕОВС, ЕО за сключване на Споразумението за Европейското икономическо пространство между Европейските общности, техните държави членки и Република Австрия, Република Финландия, Република Исландия, Княжество Лихтенщайн, Кралство Норвегия, Кралство Швеция и Конфедерация Швейцария (ОВ L 1, 1994 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 53, стр. 3).

19. В първоначалната редакция на приложение VI (Социална сигурност) към Споразумението за ЕИП[6], в раздел „Актове, на които се прави позоваване“, е посочен Регламент (ЕО) № 1408/71[7]. Същият регламент е споменат и в първоначалната редакция на Протокол 37 към Споразумението за ЕИП[8], във връзка с „Административна комисия за социална сигурност на мигриращите работници“. Съгласно Решение № 76/2011 на Съвместния комитет на ЕИП[9] тези две позовавания следва по същество да бъдат заменени с позовавания на Регламент (ЕО) № 883/2004[10] и Регламент (ЕО) № 988/2009[11].

III – Факти и обстоятелства по правния спор

20. Дълго време действащите в Съюза разпоредби за координация на системите за социална сигурност се съдържаха в Регламент № 1408/71. Считано от 1 май 2010 г., те бяха заменени с Регламент № 883/2004, който, между другото, по-късно е изменен с Регламент 988/2009.

21. Съвместният комитет на ЕИП възнамерява да приведе в съответствие залегналите в приложение VI към Споразумението за ЕИП и в Протокол 37 към Споразумението за ЕИП разпоредби с променената правна уредба на Съюза и да включи Регламент № 883/2004 в Споразумението за ЕИП. За тази цел трябва съдържащите се в приложение VI и в Протокол 37 препратки към Регламент № 1408/71 да бъдат заменени с такива към Регламент № 883/2004 и Регламент № 988/2009.

22. Предвид това Комисията представя предложение за Решение на Съвета относно позицията, която следва да заеме Европейският съюз в рамките на Съвместния комитет на ЕИП. Първоначалната версия на това предложение е от 9 септември 2010 г. и се основава още на член 48 ДФЕС, член 352 ДФЕС и член 218, параграф 9 ДФЕС[12]. По-късно, на 10 март 2011 г., Комисията преразглежда предложението си, като вече посочва като правно основание член 48 ДФЕС и член 218, параграф 9 ДФЕС[13]. Отпадането на член 352 ДФЕС като допълнително правно основание Комисията обосновава с това, че Договорът от Лисабон разширява уредената в член 48 ДФЕС компетентност на Съюза, извън класическия обхват на заетите работници мигранти и спрямо самостоятелно заетите работници мигранти.

23. На 6 юни 2011 г. Съветът приема Решение 2011/407, с което определя позицията на Съюза в Съвместния комитет на ЕИП (наричано по-нататък също „обжалваното решение“). Решението се основава на член 48 ДФЕС и член 218, параграф 9 ДФЕС, както е предложила Комисията.

24. С Решение № 76/2011 от 1 юли 2011 г. Съвместният комитет на ЕИП предприема предвидените изменения в приложение VI (Социална сигурност) и в Протокол 37 към Споразумението за ЕИП. Но за да може това решение да влезе в сила, все още е необходимо една от страните по Споразумението за ЕИП да изпълни определени конституционни изисквания.

6 — ОВ L 1, 1994 г., стр. 327; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 53, стр. 186.

7 — Регламент на Съвета от 14 юни 1971 година за прилагането на схеми за социална сигурност на заети лица, самостоятелно заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността (публикуван за първи път в ОВ L 149, стр. 2, впоследствие изменян няколко пъти; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 26).

8 — ОВ L 1, 1994 г., стр. 206; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 53, стр. 100.

9 — Решение на Съвместния комитет на ЕИП № 76/2011 от 1 юли 2011 година за изменение на приложение VI (Социална сигурност) и на Протокол 37 към Споразумението за ЕИП (ОВ L 262, стр. 33).

10 — Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 166, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82 и поправка в ОВ L 33, 7.2.2008 г., стр. 12).

11 — Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за изменение на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност и за определяне на съдържанието на неговите приложения (ОВ L 284, стр. 43).

12 — SEC(2010) 1013 окончателен.

13 — SEC(2011) 261 окончателен.

IV – Производство пред Съда и искания на страните

25. На 16 август 2011 г. Обединеното кралство подава жалба за отмяна на Решение 2011/407. То твърди, че обжалваното решение е следвало да бъде прието на основание не на член 48 ДФЕС, а на член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС.

26. С решение от 10 януари 2012 г. председателят на Съда допуска Ирландия да встъпи в подкрепа на исканията на жалбоподателя и Европейската комисия да встъпи в подкрепа на исканията на ответника.

27. Обединеното кралство, подкрепено от Ирландия, иска:

— да се отмени Решение 2011/407,

— да се ограничи действието на това решение във времето до приемането от Съвета на основание член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС на ново решение за позицията, която да бъде взета от Европейския съюз в рамките на Съвместния комитет на Европейското икономическо пространство (ЕИП) по отношение на изменение на приложение VI (Социална сигурност) и Протокол 37 към Споразумението за ЕИП, и

— да се осъди Съветът да заплати съдебните разноски[14].

28. Съветът, подкрепен от Комисията, иска:

— жалбата да бъде отхвърлена и

— да се осъди жалбоподателят да заплати съдебните разноски.

29. Жалбата на Обединеното кралство пред Съда е разгледана в писмената фаза на производството, след което на 6 февруари 2013 г. се провежда съдебно заседание.

V – Анализ

30. В жалбата на Обединеното кралство се посочва едно-единствено основание за отмяна: Съветът определил позицията на Съюза на неправилно правно основание, с което нарушил принципа на предоставената компетентност (член 5, параграф 1, първо изречение ДЕС)[15].

31. От *процесуалноправна гледна точка* всички страни са съгласни, че позицията на Съюза правилно е установена от Съвета на Европейския съюз под формата на решение съгласно член 218, параграф 9 ДФЕС. Това е така, защото Съвместният комитет на ЕИП е орган, създаден със Споразумението за ЕИП, който приема решения с правно действие за изменение на приложения и редица протоколи към това споразумение (член 98 от Споразумението за ЕИП).

14 — Ирландия не е предявила искане за съдебни разноски като встъпила страна.

15 — Относно принципа на предоставената компетентност по-конкретно в областта на външната търговия на Съюза вж. Становище 2/94 от 28 март 1996 г. (Recueil, стр. I-1759, точки 23 и 24), Становище 2/00 от 6 декември 2001 г. (Recueil, стр. I-9713, точка 5), Становище 1/08 от 30 ноември 2009 г. (Сборник, стр. I-11129, точка 110) и Решение от 1 октомври 2009 г. по дело Комисия/Съвет (C-370/07, Сборник, стр. I-8917, точки 46 и 47).

32. Също така не се оспорва, че освен член 218, параграф 9 ДФЕС за подобно решение на Съвета за установяване на позицията на Общността е необходимо и *материалноправно основание*, от което да става ясен обхватът на компетентностите, а заедно с това най-после и определеният от договорите периметър на свободата на действие на Съюза[16]. Сериозен спор има обаче по въпроса дали в настоящия случай правното основание да се търси в разпоредбите относно вътрешния пазар или в разпоредбите относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие, или пък в овластяващата разпоредба на член 217 ДФЕС за сключване на споразумения за асоцииране.

33. В случай като настоящия особено ясно проличава, че изборът на правилно правно основание има съществено практическо, институционално и дори конституционно значение[17]: изборът на правното основание определя дали Обединеното кралство и Ирландия ще могат да ползват специалните права, дадени им от клаузата за участие („opt-in“) в Протокол № 21 към ДЕС и към ДФЕС.

А – *Изборът на правилно материалноправно основание*

34. Според постоянната практика на Съда изборът на правното основание на даден акт на Европейския съюз трябва да се основава на обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол, сред които са целта и съдържанието на акта[18].

35. Обжалваното решение по същество определя позицията, която да бъде взета от Съюза в рамките на Съвместния комитет на ЕИП, в смисъл, че следва да се разшири обхвата на действие на новите, досега действащи само в рамките на Съюза разпоредби за координация на системите за социална сигурност на Регламенти № 883/2004 и № 988/2009[19] върху цялото ЕИП[20].

1. Член 79 ДФЕС не е подходящо правно основание

36. С разпростиране на действието на Регламент № 883/2004 върху цялото ЕИП неговото териториално приложно поле се разширява отвъд територията на Съюза и спрямо три държави от ЕАСТ — Норвегия, Исландия и Лихтенщайн. Това неминуемо има за последица, че занапред и приложното поле на този регламент по отношение на лицата ще включва редица лица, които не са граждани на Съюза, а на трети страни. Обединеното кралство и Ирландия настойчиво подчертават този факт.

16 — Решение по дело Комисия/Съвет (C-370/07, посочено в бележка под линия 15); в същия смисъл още Решение от 14 юли 1976 г. по дело Kramer и др. (3/76, 4/76 и 6/76, Recueil, стр. 1279, точка 19), според което се вземат предвид „систематиката и материалните разпоредби на общностното право“; вж. също Становище 2/94 (посочено в бележка под линия 15, точка 23 и др.).

17 — Вж. Становище 2/00 (точка 5), Становище 1/08 (точка 110) и Решение по дело Комисия/Съвет (C-370/07, точка 47), посочени в бележка под линия 15.

18 — Решение от 11 юни 1991 г. по дело Комисия/Съвет (C-300/89, Recueil, стр. I-2867, точка 10), Решение от 3 септември 2008 г. по дело Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, Сборник, стр. I-6351, точка 182) и Решение от 19 юли 2012 г. по дело Парламент/Съвет (C-130/10, точка 42).

19 — За опростяване на изложението по-нататък ще посочвам само Регламент № 883/2004.

20 — Вж. по-специално съображение 2 от обжалваното решение: „Целесъобразно е в Споразумението за ЕИП да се включат Регламент (ЕО) № 883/2004 […], Регламент (ЕО) № 988/2009 […]“.

37. Ето защо член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС на пръв поглед би могъл да е sedes materiae, след като тази норма изрично прави възможно „определянето на правата на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в дадена държава членка, включително условията за свобода на движение и пребиваване в другите държави членки“. Такива биха могли да бъдат и разпоредбите относно социалната сигурност на граждани на трети страни[21].

38. Не се оспорва, че тази разпоредба вече на няколко пъти е била използвана като правно основание за актове, чиято цел е била, в рамките на споразумения с трети страни, да бъдат включени техните граждани в приложното поле на социалните разпоредби от правото на Съюза[22]. Само това обстоятелство обаче не е достатъчно, когато трябва да се определи подходящото правно основание за обжалваното в случая решение на Съвета[23].

39. Трябва да се има предвид, че член 79 ДФЕС е част от разпоредбите относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие и е в глава „Политики относно контрола по границите, убежището и имиграцията“. Както личи от параграф 1, член 79 ДФЕС има и специфична цел: разпоредбата служи за развитието на обща имиграционна политика, целяща да гарантира „ефективно управление на миграционните потоци, справедливо третиране на гражданите на трети страни […] както и предотвратяване на незаконната имиграция и трафика на хора и засилена борба с тези явления“. Всички мерки, предприети на основание член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС, трябва да се разбират в този контекст и се приемат впрочем изрично „за целите на параграф 1“.

40. Посочената цел и контекстът на правната норма на член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС не съответстват на мерки като тези, които са предмет на спора в настоящото производство.

41. Обжалваното решение не се изчерпва с това в рамките на обща имиграционна политика да осигури на определени граждани на трети страни, пребиваващи законно на територията на Съюза, определени социални права с цел „справедливо третиране“ по смисъла на член 79, параграф 1 ДФЕС. Напротив, решението отива несъмнено по-далеч. То служи за понататъшното развитие на постигнатото със Споразумението за ЕИП асоцииране на трите държави от ЕАСТ — Норвегия, Исландия и Лихтенщайн, и е част от мерките за максимално разпростиране действието на законодателството на европейския вътрешен пазар върху ЕИП[24]. Гражданите на трите държави от ЕАСТ — Норвегия, Исландия и Лихтенщайн, би трябвало да се ползват от свободното движение на хора при същите социални условия както и гражданите на Съюза.

21 — Това произтича не на последно място от Декларацията по членове 48 и 79 от Договора за функционирането на Европейския съюз (Декларация 22 към заключителния акт на междуправителствената конференция, която прие Договора от Лисабон, подписан на 13 декември 2007 г.; ОВ C 115, 2008 г., стр. 346 и ОВ C 326, 2012 г., стр. 348).

22 — Имат се предвид шестте решения на Съвета 2010/697/ЕС (ОВ L 306, стр. 1), 2010/698/ЕС (ОВ L 306, стр. 8), 2010/699/ЕС (ОВ L 306, стр. 14), 2010/700/ЕС (ОВ L 306, стр. 21), 2010/701/ЕС (ОВ L 306, стр. 28) и 2010/702/ЕС (ОВ L 306, стр. 35) от 21 октомври 2010 г. относно позицията, която да бъде взета от Европейския съюз в рамките на Съвета за асоцииране с Мароко, Тунис, Алжир и Израел и на Съвета за стабилизиране и асоцииране с Македония и Хърватия, и от друга страна, трите решения 2012/773/ЕС (ОВ L 340, стр. 1), 2012/774/ЕС (ОВ L 340, стр. 7) и 2012/775/ЕС (ОВ L 340, стр. 13) на Съвета от 6 декември 2012 година относно позицията, която да бъде взета от името на Европейския съюз в рамките на Съвета за стабилизиране и асоцииране, създаден със Споразумението за стабилизиране и асоцииране с Албания и Черна гора, както и в Комитета за сътрудничество със Сан Марино. В рамките на Съюза член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС (предишен член 63, точка 4 ДЕО) освен това е послужил като правно основание за приемането на Регламент (ЕО) № 859/2003 на Съвета от 14 май 2003 година за разширяване на приложното поле на разпоредбите на Регламент (ЕИО) № 1408/71 и Регламент (ЕИО) № 574/72 за граждани на трети страни, които все още не са субект на тези разпоредби единствено на основание тяхното гражданство (ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, глава 5, том 6, стр. 186) и на Регламент (ЕС) № 1231/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година за разширяване на обхвата на Регламент (ЕО) № 883/2004 и на Регламент (ЕО) № 987/2009 по отношение на гражданите на трети държави, които все още не са обхванати от тези регламенти единствено на основание тяхното гражданство (ОВ L 344, стр. 1).

23 — Решение от 6 ноември 2008 г. по дело Парламент/Съвет (C-155/07, Сборник, стр. I-8103, точка 34) и Решение от 8 септември 2009 г. по дело Комисия/Парламент и Съвет (C-411/06, Сборник, стр. I-7585, точка 77), както и Становище 1/94 на Съда от 15 ноември 1994 г. (Recueil, стр. I-5267, точка 52) и Становище 1/08 (посочено в бележка под линия 15, точка 172).

24 — Относно тази цел на ЕИП вж. най-общо Решение от 23 септември 2003 г. по дело Ospelt и Schlössle Weissenberg (C-452/01, Recueil, стр. I-9743, точка 29) и Решение от 22 януари 1997 г. по дело Opel Austria/Съвет (T-115/94, Recueil, стр. II-39, точка 107), както и пето съображение от Споразумението за ЕИП.

42. Освен това, както Комисията правилно изтъква, обжалваното решение не служи единствено за уреждането на социалните права на *граждани на трети страни* — на Норвегия, Исландия и Лихтенщайн — в Съюза, но и, обратно, на уреждането на социалните права на *граждани на Съюза* в тези три държави от ЕАСТ. Чрез изменението, което обжалваното решение цели да внесе в Споразумението за ЕИП, от уредената с Регламент № 883/2004 координация на системите за социална сигурност ще се възползва не само, да кажем, гражданин на Норвегия на територията на Съюза, но и гражданин на Съюза в Норвегия. Това е така, защото съгласно член 7, буква а) от Споразумението за ЕИП даден регламент на Съюза, на който се прави позоваване в някое от приложенията към Споразумението за ЕИП, е обвързващ за всички страни по споразумението, следователно и за въпросните три държави от ЕАСТ, и като такъв се включва в националните им законодателства. Обратно на становището на Ирландия, за това не е необходима национална изпълнителна мярка.

43. Предвид това доводът на Обединеното кралство и на Ирландия, че член 72, параграф 2, буква б) ДФЕС бил правилното правно основание за обжалваното решение, следва да се отхвърли.

2. Член 48 ДФЕС също не е подходящо правно основание

44. По мое мнение обжалваното решение не може да се основава и на член 48 ДФЕС, на който са се позовали Съветът и Комисията.

45. Причина за това е не толкова фактът, че в приложното поле на разпоредбите на Регламент № 882/2004 относно координацията на системите за социална сигурност се включват и икономически неактивни лица[25]. Всъщност този регламент не акцентира специално върху социалната сигурност на лица, които не упражняват професионална дейност. По-скоро регламентът се занимава основно със социалната сигурност на трудещи се, по-специално на заети и самостоятелно заети лица. Социалната сигурност на икономически неактивни лица представлява най-много периферна област, която, макар и уредена от Регламент № 883/2004, далеч не е негов основен предмет. Следователно този аспект не е меродавен при избора на правно основание[26]. Това е така, защото изборът на правно основание за акт на Съюза следва да е съобразен основно с нормативното му съдържание[27].

46. Съвсем правилно обаче Обединеното кралство и Ирландия посочват, че член 48 ДФЕС може да служи за правно основание единствено при издаване на мерки вътре в Съюза, при това само относно социалната сигурност на гражданите на Съюза, но не и тази на граждани на трети страни.

25 — Както става ясно от материалите по делото и от съдебното заседание, сърцевината на проблема за Обединеното кралство *в политически аспект* е именно намерението да бъдат включени в действащата в ЕИП система за координация на системите за социална сигурност икономически неактивни лица. В производството пред Съда Обединеното кралство даде да се разбере, че има готовност да постигне двустранни решения с държавите от ЕАСТ Норвегия, Исландия и Лихтенщайн, които да са равностойни на Регламент № 883/2004, като обаче в тях не се включи категорията на икономически неактивните лица.

26 — В този смисъл Решение от 11 октомври 2001 г. по дело Khalil и др. (C-95/99-C-98/99 и C-180/99, Recueil, стр. I-7413, точки 55—58, по-специално точка 56) за включване на лица без гражданство и бежанци в системата на Регламент № 1408/71.

27 — Ако при проверката на определена мярка се установи, че тя има двойна цел или че е съставена от две части, едната от които може да бъде определена като основна, докато другата е само акцесорна, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правно основание, което съответства на основната или преобладаващата цел или на основната или преобладаващата съставна част (Решение по дело Парламент/Съвет, C-155/07, посочено в бележка под линия 23, точка 35 и Решение по дело Парламент/Съвет, C-130/10, посочено в бележка под линия 18, точка 43; в същия смисъл още Решение от 17 март 1993 г. по дело Комисия/Съвет, C-155/91, Recueil, стр. I-939, точки 19 и 21).

47. Член 48 ДФЕС позволява единствено да се приемат „такива мерки в областта на социалната сигурност, които са необходими за гарантиране на свободно движение на работниците“. Той е част от същата глава от Договора, както и член 45, параграф 1 ДФЕС, който гласи, че свободното движение на работници се гарантира само „в рамките на Съюза“. Също така Съдът вече се е произнасял, че член 45 ДФЕС (предишен член 48 от Договора за създаване на ЕИО) гарантира само свободното движение „на работници от държавите членки“ [28], т.е. граждани на Съюза [29].

48. Съответно граждани на трети страни не могат да се позовават в рамките на Съюза на уредената в член 45 ДФЕС свобода на движение [30], а законодателят на Съюза няма правомощия да приема специални мерки за координиране на системите за социална сигурност между Съюза и трети страни на основание единствено на член 48 ДФЕС. Това е така, защото подобни мерки не са необходими за гарантирането (вътре в Съюза) на свобода на движение на работниците по смисъла на членове 45 ДФЕС и 48 ДФЕС.

49. Всъщност смятам, обратно на виждането на Обединеното кралство и на Ирландия, че съвсем не е изключено органи на Съюза да могат да се позовават на предоставената им компетентност да развиват вътрешния пазар, като във връзка с приемане на правни норми, касаещи граждани на Съюза и установени в Съюза предприятия, уреждат и положението на граждани на трети страни, например когато това е необходимо за създаването на еднакви условия за конкуренция в рамките на вътрешния пазар [31].

50. В настоящия случай обаче не става дума само за това във връзка с приемането на социалноправна регламентация *за територията на Съюза* да се уреди и положението на граждани на трети страни. По-скоро предмет на обжалваното решение е на първо място разширяването на обхвата на действие на съществуваща социалноправна регламентация, а именно на Регламент № 883/2004, върху трети страни — трите държави от ЕАСТ Норвегия, Исландия и Лихтенщайн [32].

51. Предвид гореизложеното член 48 ДФЕС може да послужи също толкова малко за правно основание на обжалваното решение, както и член 79 ДФЕС.

3. Член 217 ДФЕС би бил правилното материалноправно основание

52. Решаващо за определянето на правилно правно основание за обжалваното решение е, че в рамките на Съюза това решение представлява първата необходима крачка по пътя на изменението и развитието на Споразумението за ЕИП. За тази цел би следвало да се привлече същата *материалноправна норма*, която е била ползвана първоначално при приемането на Споразумението за ЕИП, а именно овластяващата норма на член 217 ДФЕС за сключване на споразумения за асоцииране.

53. Към момента на сключването на Споразумението за ЕИП в неговото приложение VI (Социална сигурност) и в Протокол 37 към него е бил включен действащият към онзи момент Регламент № 1408/71, като по този начин съдържащите се в него норми за координация на системите за социална сигурност са разширили действието си върху цялото ЕИП.

28 — Решение от 5 юли 1984 г. по дело Meade (238/83, Recueil, стр. 631, точка 7).

29 — Заключението на генералния адвокат Mancini по дело Meade (посочено в бележка под линия 28) и заключението на генералния адвокат Jacobs по дело Khalil и др. (посочено в бележка под линия 26, точка 19).

30 — Свободата на движение на работници в рамките на ЕИП по-скоро е гарантирана от член 28 от Споразумението за ЕИП.

31 — В този смисъл Решение по дело Khalil и др. (посочено н бележка под линия 26, точка 56); вж. също заключението ми по дело Комисия/Съвет (известно като „Vietnam“, C-13/07, точка 149), където взимам отношение по използвания в настоящия случай от Обединеното кралство и от Ирландия откъс от Становище 1/94 (посочено в бележка под линия 23, по-специално точки 81 и 86).

32 — Вж. по-горе, точка 42 от настоящото заключение.

54. Към онзи момент обаче действието на Регламент № 1408/71 в рамките на Съюза от своя страна е почивало на член 48 ДФЕС (предишен член 51 от Договора за ЕИО), докато разпространението на действието на създадената от този регламент система върху ЕИП е било постигнато със самото Споразумение за ЕИП, т.е. негово правно основание е била овластяващата норма за сключване на споразумения за асоцииране на член 217 ДФЕС (предишен член 238 от Договора за ЕИО).

55. Не е логично днес, при замяната на Регламент № 1408/71 с негова последваща уредба, а именно Регламент № 883/2004, да важи нещо друго.

56. По-скоро и при Регламент № 883/2004 следва да се приеме, че самото му действие в рамките на Съюза се основава на член 48 ДФЕС. От друга страна, решението на Съвместния комитет на ЕИП, с което този регламент занапред се включва в приложение VI (Социална политика) и в Протокол 37 към Споразумението за ЕИП вместо Регламент № 1408/71 и така се разпростира действието му върху цялото ЕИП, от гледна точка на правото на Съюза се основава на овластяващата норма за сключване на споразумения за асоцииране на член 217 ДФЕС. Нищо по-различно не би могло да важи по отношение на обжалваното решение, което определя позицията на Съюза в рамките на дейността на Съвместния комитет на ЕИП и с това в крайна сметка подготвя действията на Съюза в международен план, както и планираните изменения на Споразумението за ЕИП.

57. За разлика от член 48 ДФЕС, член 217 ДФЕС без всякакво съмнение дава възможност за създаване на норми в отношенията на Съюза с трети страни и за включване в обхвата на действие на тези норми също и на други лица освен граждани на Съюза, включително икономически неактивни лица. Съдържанието на споразумение за асоцииране са именно такива норми, които касаят отношенията на Съюза с трети страни, както и правното положение на гражданите на тези трети страни. В този смисъл Съдът още отдавна се е произнесъл, че член 217 ДФЕС (предишен член 238 от Договора за ЕИО) овластява по необходимост Съюза да осигурява изпълнение на задълженията му спрямо трети страни във всички обхванати от договорите области [33].

58. Дори ако приемем, че същите или поне подобни норми за координацията на системите за социална сигурност биха могли да се приемат и на основание член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС, то в контекста на споразумение за асоцииране с трети страни, и по-специално в контекста на толкова тясно асоцииране, каквото е Споразумението за ЕИП, член 217 ДФЕС следва да приеме за lex specialis [34].

59. Срещу посочването на член 217 ДФЕС за основание за вземане на решение като обжалваното не може да се възразява с аргумента, че по този начин процедурата за постигане на решения на Съвместния комитет на ЕИП се усложнява прекомерно.

60. От една страна, всъщност не са меродавни процедурите за избор на правно основание за даден акт, а правното основание е меродавно за процедурите, които следва да се приложат при приемането на акта [35].

61. От друга страна, привличането на член 217 ДФЕС в настоящия случай за материалноправно основание не води до никаква промяна в процедурата. От процесуална гледна точка меродавен остава член 218, параграф 9 ДФЕС, в чието приложно поле Съветът действа с квалифицирано мнозинство (член 16, параграф 3 ДЕС). Изискването за единодушие в Съвета (член 218,

33 — Решение от 30 септември 1987 г. по дело Demirel (12/86, Recueil, стр. 3719, точка 9).

34 — В този смисъл също Решение по дело Парламент/Съвет (C-155/07, посочено в бележка под линия 23, точка 34), според което даден акт следва винаги да се основава на по-специфичното от две възможни правни основания.

35 — Решение по дело Парламент/Съвет (C-130/10, посочено в бележка под линия 18, точка 80).

параграф 8, втора алинея ДФЕС), както и изискването за одобрение от Европейския парламент (член 218, параграф 6, буква а), подточка i) ДФЕС), по смисъла и целта си се отнася само за първоначалното сключване на споразумение за асоцииране или за изменение на институционалната рамка на такова споразумение, за които член 218, параграф 9 ДФЕС, по силата на втората част от последното си изречение („с изключение на […]“), не важи.

62. Предвид това стигам до извода, че член 217 ДФЕС би бил подходящото материалноправно основание за обжалваното решение, при което от процесуална гледна точка член 218, параграф 9 ДФЕС би останал меродавен.

63. Впрочем в процесуалноправен аспект Съдът не е възпрепятстван да посочи член 217 ДФЕС като правилното правно основание на обжалваното решение. Това е така, защото Обединеното кралство, подкрепено от Ирландия, изрично е повдигнало възражение за нарушение във връзка с неправилен избор на правно основание и по този начин то става предмет на делото. Също така при независимата преценка на проблематиката относно правното основание Съдът не може да бъде ограничен единствено до посочените от страните по делото разпоредби от първичното право (член 79 ДФЕС, от една страна, и член 48 ДФЕС, от друга). Всъщност съдът не е „гласът на страните“ [36]. В този смисъл съдът не е обвързан от доводите, изтъкнати от тях в подкрепа на исканията им, тъй като в противен случай би могъл да се окаже принуден да основе решението си на погрешни правни съображения [37]. Накрая, няма съмнения относно зачитането на правото на защита на страните и изискванията на състезателното производство [38], тъй като по време на съдебното заседание с всички страни по делото изрично е обсъдена възможността като материалноправно основание да бъде привлечен член 217 ДФЕС.

4. Евентуално: използване на член 216, параграф 2 ДФЕС

64. Само в случай че Съдът не се съгласи с моите изложения относно член 217 ДФЕС ще допълня, че в настоящия случай е възможно и позоваване на член 216, параграф 1 ДФЕС. В тази разпоредба по същество се кодифицира т.нар. доктрина ERTA [39], към която препраща най-вече Съветът в своите писмени доводи пред Съда и по която са могли да вземат становище и останалите страни в производството.

65. Член 216, параграф 1 ДФЕС оправомощава Съюза да сключва споразумения с една или повече трети страни, „когато Договорите го предвиждат или когато сключването на споразумение е необходимо за постигането, в рамките на политиките на Съюза, на някоя от посочените в Договорите цели, или е предвидено в някой от правно обвързващите актове на Съюза, или може да засегне общи правила или да измени техния обхват“.

66. Споразумението за ЕИП е международно споразумение, сключено с трети страни от Европейските общности като праводатели на Съюза. Съгласно член 216, параграф 2 ДФЕС това споразумение обвързва както Съюза, така и държавите членки и следователно е правнообвързващ акт на Съюза по смисъла на член 216, параграф 1 ДФЕС.

36 — Както е казал още генералният адвокат Léger в заключението си по дело Парламент/Gutiérrez de Quijano y Lloréns (C-252/96 P, Recueil, стр. I-7421, № 36).

37 — В този смисъл Решение от 27 септември 2004 г. по дело UER/M6 и др. (C-470/02 P, точка 69) и Решение от 21 септември 2010 г. по дело Швеция/API и Комисия (C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, Сборник, стр. I-8533, точка 65).

38 — Решение от 2 декември 2009 г. по дело Комисия/Ирландия и др. (C-89/08 P, Сборник, стр. I-11245, по-специално точки 50 и 51) и Решение от 17 декември 2009 г. по проверка M/EMEA (C-197/09 RX-II, Сборник, стр. I-12033, точки 39—42).

39 — Доктрината ERTA е въведена в Решение от 31 март 1971 г. по дело Комисия/Съвет (известно като „ERTA“, 22/70, Recueil, стр. 263, точки 15—19); по-ново резюме се съдържа например в Становище 1/03 от 7 февруари 2006 г. (Recueil, стр. I-1145, точки 114—133).

67. По същество Споразумението за ЕИП цели да поощрява еднакви условия за конкуренция и спазването на еднакви правила за създаване на еднородно Европейско икономическо пространство (член 1, параграф 1 от Споразумението за ЕИП). Предмет на Споразумението за ЕИП не на последно място е гарантирането на свободата на движение на хора (член 1, параграф 2, буква б) от Споразумението за ЕИП), наред с укрепването на сътрудничеството включително в областта на социалната политика (член 1, параграф 2, буква е) от Споразумението за ЕИП).

68. За постигането на тези цели на Споразумението за ЕИП е необходимо да се извърши и на равнището на ЕИП евентуално модернизиране и опростяване на действащите в рамките на Съюза правила за координация на системите за социална сигурност, каквото беше извършено със замяната на Регламент № 1408/71 с Регламент № 883/2004[40]. Ако позоваването на стария регламент не се замени с позоваване на новия регламент в приложение VI (Социална сигурност) и в Протокол 37 към Споразумението за ЕИП, упражняването на свободата на движение на лица в рамките на ЕИП няма да става при същите социални условия както в рамките на Съюза. По този начин би съществувала опасност да бъде накърнена основната цел на ЕИП, а именно създаването на еднакви условия за конкуренция, при еднакви правила в еднородно икономическо пространство.

69. Следователно в крайна сметка планираното разширяване на приложното поле на Регламент № 883/2004 върху цялото ЕИП гарантира, че няма да бъдат накърнени „общи разпоредби“ по смисъла на член 216, параграф 1 ДФЕС — в случая обвързващото Съюза и всички негови държави членки Споразумение за ЕИП[41].

70. Следователно правно основание на обжалваното решение би могла да бъде и проявяващата се в член 216, параграф 1 ДФЕС доктрина „ERTA“. Тъй като обаче член 217 ДФЕС представлява друго, по-специфично материалноправно основание за обжалваното решение[42], в крайна сметка следва да се използва не член 216, параграф 2 ДФЕС, а член 217 ДФЕС[43].

Б – *Относно полезното действие на Протокол № 21 към ДЕС и ДФЕС*

71. В допълнение си позволявам да отбележа, че в случай като настоящия прилагането на член 217 ДФЕС, както и на член 48 ДФЕС или на член 216, параграф 1 ДФЕС не отнема полезното действие на Протокол № 21 към ДЕС и ДФЕС.

72. Протокол № 21 съдържа специална разпоредба за Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Съгласно нея мерки, предложени въз основа на дял V, трета част ДФЕС, важат за Обединеното кралство и за Ирландия само доколкото тези две държави членки изрично и писмено уведомят, че желаят да вземат участие в приемането и прилагането на тези мерки (клауза за участие („opt-in“), вж. член 1, първа алинея, първо изречение във връзка с член 3 от Протокол № 21).

73. Материалното приложно поле на тази специална разпоредба изрично е ограничено до пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Освен това като дерогация тя следва да се тълкува стеснително.

40 — Вж. съображение 3 от Регламент № 883/2004.

41 — Относно външната компетентност на Съюза, когато са били приети общи правни норми, които биха могли да бъдат накърнени, вж. също Становище 1/03 (посочено в бележка под линия 39, точка 116).

42 — Вж. по-горе точки 52—63 от настоящото заключение.

43 — Вж. отново Решение по дело Парламент/Съвет (C-155/07, посочено в бележка под линия 23, точка 34), съгласно което при наличието на две правни основания актът винаги следва да се основе на по-специфичното от тях.

74. Смисълът и целта на Протокол № 21 не е по отношение на други области от правото на Съюза, по-специално в рамките на вътрешния пазар или на асоциирането с трети страни, да се даде на Обединеното кралство и Ирландия възможност за свободна преценка за участие в приети от органите на Съюза мерки и обвързаността с тях.

75. Следователно клаузата за участие („opt-in“) не може да се прилага по отношение на приемането на мерки, които, както в случая обжалваното решение на Съвета, целят разширяване на приложното поле на действащи на вътрешния пазар разпоредби върху трети страни.

76. Функционирането на дадено споразумение за асоцииране, особено това на Споразумението за ЕИП, което води до пълно асоцииране в областта на вътрешния пазар и на свободното движение на лица, би било накърнено в съществена степен, ако отделни държави — членки на Съюза, прилагаха по отношение на държавите, с които се прави асоциирането, или на техните граждани само част от достиженията на правото на Съюза и по този начин можеха да си осигуряват специално третиране.

77. Ако и за мерки като обжалваното решение би се приложила клаузата за участие („opt-in“) и с това всъщност би се направила плодотворна идеята за Европа „à la carte“, това не само би застрашило вътрешния пазар като един от основните стълбове на Европейския съюз, но и би поставило принципно под въпрос и съществуването на ЕИП. Би имало опасност разширеният с трите държави от ЕАСТ — Норвегия, Исландия и Лихтенщайн, вътрешен пазар да се раздроби, с неблагоприятни последици за еднаквото третиране на всички работещи на този вътрешен пазар лица и предприятия, както и по отношение на единството на приложимите за тях условия за конкуренция.

B – *Последствия от избора на неправилно правно основание за валидността на обжалваното решение*

78. Както беше установено по-горе, Съветът е избрал неправилно правно основание за обжалваното решение. Правилно би било за материалноправно основание на това решение да се използва овластяващата норма на член 217 ДФЕС за сключване на споразумения за асоцииране във връзка с процесуалноправното основание на член 218, параграф 9 ДФЕС.

79. Изборът на неправилно правно основание за акт на Съюза обаче не означава задължително, че този акт на Съюза следва да се отмени. Съгласно съдебната практика не се налага актът да се отменя, ако посочването на неправилно правно основание не е могло да се отрази на съдържанието на акта или на процедурата за приемането му и в този смисъл става дума за чисто формален порок [44].

80. Такъв е настоящият случай. Съгласно член 218, параграф 9 ДФЕС обжалваното решение е трябвало да бъде взето в Съвета с квалифицирано мнозинство и без участие на Европейския парламент [45], независимо от това дали като правилно правно основание се разглежда член 217 ДФЕС, член 216, параграф 1 ДФЕС или член 48 ДФЕС. Освен това никое от споменатите материалноправни основания не позволява на Обединеното кралство и Ирландия да използват специалната разпоредба, предвидена в Протокол № 21 към ДЕС и ДФЕС.

44 — Решение от 27 септември 1988 г. по дело Комисия/Съвет (165/87, Recueil, стр. 5545, точки 18—21), Решение от 9 септември 2004 г. по дело Испания и Финландия/Парламент и Съвет (C-184/02 и C-223/02, Recueil, стр. I-7789, точки 42—44) и Решение от 14 декември 2004 г. по дело Swedish Match (C-210/03, Recueil, стр. I-11893, точка 44); вж. още моето заключение по дело Комисия/Съвет (C-94/03, Recueil, стр. I-1, точка 53).

45 — Вж. по-горе точка 61 от настоящото заключение.

81. Ето защо в настоящия случай изборът на неправилно правно основание не може да обоснове отмяна на обжалваното решение.

82. Ако обаче Съдът, обратно на изложеното от мен по-горе, прецени да уважи жалбата на Обединеното кралство, смятам за подходящо обжалваното решение да бъде оставено в сила до приемането на ново, еднакво по съдържание решение на Съвета, взето на правилното правно основание (член 264, втора алинея ДФЕС). Това са поискали не на последно място и Обединеното кралство и Ирландия.

VI – Съдебни разноски

83. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник, считано от 25 септември 2012 г., загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като съгласно предложеното от мен решение Обединеното кралство е загубило делото и Съветът е направил съответно искане, Обединеното кралство следва да бъде осъдено да заплати съдебните разноски. Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда Ирландия и Комисията, които са встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

VII – Заключение

84. Въз основа на гореизложените съображения предлагам на Съда да постанови следното решение:

„1) Отхвърля жалбата.

2) Ирландия и Европейската комисия понасят направените от тях съдебни разноски.

3) Осъжда Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия да заплати съдебните разноски“.