Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 21 martie 2013 [1]

Cauza C-431/11

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord
împotriva

Consiliului Uniunii Europene

„Relații externe — Coordonarea sistemelor de securitate socială — Acord avut în vedere pentru modificarea anexei VI (Securitate socială) și a Protocolului 37 la Acordul privind SEE — Extinderea sistemului prevăzut de Regulamentul (CE) nr. 883/2004 la Spațiul Economic European — Decizia 2011/407/UE a Consiliului privind poziția care urmează să fie adoptată de Uniunea Europeană în cadrul Comitetului mixt al SEE — Alegerea temeiurilor juridice materiale corecte — Articolul 48 TFUE, articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE și articolul 217 TFUE”

I – Introducere

1. Care este temeiul juridic pe care Uniunea Europeană trebuie îl aibă în vedere în cadrul extinderii dispozițiilor sale interne de drept social în privința unor state terțe? Această chestiune politică delicată se află în centrul prezentului litigiu, în care Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord și Consiliul Uniunii Europene, alături de intervenientele în susținerea concluziilor părților, exprimă poziții divergente.

2. Factorul declanșator al acestui litigiu a constat în extinderea noilor dispoziții ale Uniunii aplicabile în domeniul coordonării sistemelor de securitate socială la Spațiul Economic European (SEE), prin intermediul unei decizii adoptate de Comitetul mixt al SEE. În acest scop, prin Decizia 2011/407/UE [2], Consiliul a stabilit anterior poziția care urma să fie adoptată de Uniune, întemeindu-se pe dispozițiile privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul pieței interne europene, mai precis pe articolul 48 TFUE.

3. Regatul Unit atacă această decizie printr-o acțiune în anulare. Spre deosebire de Consiliu și de Comisie, Regatul Unit, susținut de Irlanda, consideră că nu este necesară recurgerea la dispozițiile privind libera circulație a lucrătorilor, ci la dispozițiile privind drepturile resortisanților statelor terțe în spațiul de libertate, securitate și justiție, mai precis la articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE.

4. La o primă examinare, delimitarea dintre articolul 48 TFUE și articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE sau, în egală măsură, raportul dintre aceste două dispoziții și competența generală de asociere prevăzută la articolul 217 TFUE pare a fi de natură pur tehnică. În realitate, aceasta are o importanță practică deosebită, în special în privința Regatului Unit și a Irlandei, întrucât, în temeiul unei norme de

1 — Limba originală: germana.

2 — Decizia 2011/407/UE a Consiliului din 6 iunie 2011 privind poziția care urmează să fie adoptată de Uniunea Europeană în cadrul Comitetului mixt al SEE referitor la o modificare a anexei VI (Securitate socială) și a Protocolului 37 la Acordul privind SEE (JO L 182, p. 12).

excepție, în cadrul articolului 79 alineatul (2) litera (b) TFUE, aceste două state au libertatea să participe la activitatea de adoptare a actelor Uniunii (așa numita „soluție opt-in”), în timp ce, în cadrul articolului 48 alineatul (1) TFUE, ele nu beneficiază de niciun drept special în privința acestei activități și, în orice caz, pot recurge la așa-numitul mecanism al frânei de urgență.

5. În prezenta cauză, hotărârea Curții deschide perspective pentru alte cauze, asemănătoare cu prezenta cauză, în care Uniunea dorește să extindă în privința unor state terțe dispoziții de drept social cuprinse în acordurile internaționale. În acest context, o mențiune specială o constituie cazurile Elveției și Turciei, care în prezent fac deopotrivă obiectul unor acțiuni în anulare formulate de Regatul Unit împotriva Consiliului [3].

II – Cadrul juridic

6. Cadrul juridic al acestei cauze este determinat, pe de o parte, de Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumit în continuare „Tratatul FUE”) și, pe de altă parte, de Acordul privind Spațiul Economic European (denumit în continuare „Acordul privind SEE”) [4], precum și de protocoalele adiționale la fiecare dintre acestea.

A – *Tratatul FUE*

7. În cadrul dispozițiilor privind libertatea de circulație prevăzute în partea a treia titlul IV din Tratatul FUE, este cuprins articolul 48 TFUE, al cărui prim paragraf are următorul cuprins:

„Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă, în domeniul securității sociale, măsurile necesare pentru instituirea liberei circulații a lucrătorilor, în special prin instituirea unui sistem care să asigure lucrătorilor migranți salariați sau care desfășoară o activitate independentă și persoanelor aflate în întreținerea acestora:

(a) cumulul tuturor perioadelor luate în considerare de către diferitele legislații interne, în vederea dobândirii și păstrării dreptului la prestații, precum și pentru calcularea acestora;

(b) plata prestațiilor pentru persoanele rezidente pe teritoriile statelor membre.”

8. Articolul 79, care face parte din dispozițiile privind „Spațiul de libertate, securitate și justiție” cuprinse în partea a treia titlul V din Tratatul FUE, prevede printre altele următoarele:

„(1) Uniunea dezvoltă o politică comună de imigrare, al cărei scop este de a asigura, în toate etapele, gestionarea eficientă a fluxurilor de migrare, tratamentul echitabil al resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală în statele membre, precum și prevenirea imigrării ilegale și a traficului de persoane și combaterea susținută a acestora.

(2) În înțelesul alineatului (1), Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă măsuri în următoarele domenii:

[...]

(b) definirea drepturilor resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală pe teritoriul unui stat membru, inclusiv condițiile care reglementează libertatea de circulație și de ședere în celelalte state membre;

3 — Cauzele conexe pendinte C-656/11 (Regatul Unit/Consiliul) și C-81/13 (Regatul Unit/Consiliul).

4 — JO 1994, L 1, p. 1, Ediție specială, 17/vol. 1, p. 146.

[...]”

9. În plus, articolul 218 alineatul (9) TFUE prevede:

„Consiliul, la propunerea Comisiei sau a Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, adoptă o decizie privind suspendarea aplicării unui acord și de stabilire a pozițiilor care trebuie adoptate în numele Uniunii în cadrul unui organism creat printr-un acord, în cazul în care acest organism trebuie să adopte acte cu efecte juridice, cu excepția actelor care modifică sau completează cadrul instituțional al acordului.”

Protocolul nr. 21 la TUE și la TFUE

10. La Tratatul UE și la Tratatul FUE a fost anexat un protocol privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție (denumit în continuare „Protocolul nr. 21”). În cazul Regatului Unit, acest protocol se aplică întregului spațiu de libertate, securitate și justiție, iar în cazul Irlandei, articolul 75 TFUE este exclus din domeniul de aplicare al protocolului (a se vedea articolul 9 din Protocolul nr. 21).

11. Potrivit articolului 1 primul paragraf și articolului 3 din Protocolul nr. 21, deși Regatul Unit și Irlanda „nu participă la adoptarea de către Consiliu a măsurilor” care sunt propuse în temeiul părții a treia titlul V din Tratatul FUE, în termen de trei luni de la prezentarea unei propuneri sau a unei inițiative, aceste state notifică totuși în scris președintelui Consiliului că doresc să participe la adoptarea și la aplicarea măsurii respective.

12. Mai mult, astfel cum reiese din cuprinsul articolului 2 din Protocolul nr. 21, „niciuna dintre dispozițiile părții a treia titlul V din Tratatul [FUE], nicio măsură adoptată în temeiul titlului respectiv, nicio dispoziție din acordurile internaționale încheiate de Uniune în temeiul titlului respectiv și nicio hotărâre a Curții de Justiție a Uniunii Europene de interpretare a dispozițiilor sau măsurilor respective nu este obligatorie pentru Regatul Unit sau pentru Irlanda sau nu se aplică acestora”. În plus, „[d]ispozițiile, măsurile sau hotărârile respective nu aduc atingere competențelor, drepturilor și obligațiilor statelor menționate”.

B – *Acordul privind SEE*

13. La 13 decembrie 1993, Acordul privind SEE a fost aprobat de Consiliu și de Comisie în numele fostelor Comunități Europene, având ca temei juridic material articolul 238 din Tratatul CEE (în prezent, articolul 217 din Tratatul FUE) [5]. Este vorba despre un acord mixt la care, alături de Uniunea Europeană, succesoarea în drepturi a Comunităților Europene, participă și statele membre, în calitate de părți contractante.

14. Din articolul 1 alineatul (1) reiese că Acordul privind SEE este un acord de asociere având obiectivul „de a promova consolidarea continuă și echilibrată a relațiilor comerciale și economice dintre părțile contractante în condiții concurențiale egale și respectarea acelorași norme, în scopul creării unui Spațiu Economic European omogen”.

15. Pentru realizarea obiectivelor Acordului privind SEE, asocierea cuprinde printre altele cele patru libertăți fundamentale ale pieței interne europene, în special „libera circulație” [articolul 1 alineatul (2) litera (b) din Acordul privind SEE], precum și „o cooperare mai strânsă în alte domenii, cum ar fi [...] politica socială” [articolul 1 alineatul (2) litera (f) din Acordul privind SEE].

5 — Decizia 94/1/CE a Consiliului și a Comisiei din 13 decembrie 1993 privind încheierea Acordului privind Spațiul Economic European între Comunitățile Europene, statele membre ale acestora și Republica Austria, Republica Finlanda, Republica Islanda, Principatul Liechtenstein, Regatul Norvegiei, Regatul Suediei și Confederația Elvețiană (JO 1994, L 1, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 53, p. 3).

16. Potrivit articolului 7 din Acordul privind SEE, „[a]ctele la care se face trimitere sau care sunt conținute în anexele la prezentul acord sau în deciziile Comitetului mixt al SEE sunt obligatorii pentru părțile contractante și sunt sau devin parte integrantă din ordinea juridică internă a acestora". Litera (a) a acestei dispoziții prevede că „[u]n act care corespunde unui regulament CEE devine parte ca atare din ordinea juridică internă a părților contractante".

17. Articolul 28 din Acordul privind SEE cuprinde o dispoziție referitoare la libera circulație a lucrătorilor în cadrul SEE care corespunde normei prevăzute la articolul 45 TFUE, iar articolul 29 din Acordul privind SEE cuprinde o dispoziție care corespunde celei cuprinse la articolul 48 TFUE.

18. Articolul 98 din Acordul privind SEE atribuie Comitetului mixt al SEE competența de a modifica anexele Acordului privind SEE, precum și anumite protocoale la acesta, printre care Protocolul 37.

19. În versiunea inițială a anexei VI (Securitate socială) la Acordul privind SEE[6], în secțiunea „Acte la care se face trimitere", este menționat Regulamentul (CEE) nr. 1408/71[7]. Acest regulament este menționat și în versiunea inițială a Protocolului 37 la Acordul privind SEE[8], în legătură cu „Comisia administrativă pentru securitatea socială a lucrătorilor migranți". În prezent, în conformitate cu Decizia nr. 76/2011 a Comitetului mixt al SEE[9], ambele trimiteri trebuie înlocuite în esență cu Regulamentul (CE) nr. 883/2004[10] și cu Regulamentul (CE) nr. 988/2009[11].

III – Contextul litigiului

20. Dispozițiile Uniunii privind coordonarea sistemelor de securitate socială au fost cuprinse multă vreme în Regulamentul nr. 1408/71. Începând cu 1 mai 2010, acestea au fost înlocuite cu Regulamentul nr. 883/2004, care, la rândul său, a fost modificat ulterior, printre altele prin Regulamentul nr. 988/2009.

21. În cadrul Comitetului mixt al SEE s-a prevăzut adaptarea dispozițiilor privind securitatea socială, cuprinse în anexa VI la Acordul privind SEE și în Protocolul 37 la Acordul privind SEE, la situația juridică din dreptul Uniunii rezultată în urma modificărilor și integrarea Regulamentului nr. 883/2004 în Acordul privind SEE. În acest scop, a fost necesar ca trimiterile la Regulamentul nr. 1408/71, cuprinse în anexa VI și în Protocolul 37 la Acordul privind SEE, să fie înlocuite cu trimiteri la Regulamentul nr. 883/2004 și la Regulamentul nr. 988/2009.

22. În acest context, Comisia a formulat o propunere de decizie a Consiliului privind poziția care urma să fie adoptată de Uniunea Europeană în cadrul Comitetului mixt al SEE. Versiunea inițială a acestei propuneri a fost adoptată la 9 septembrie 2010 și a fost întemeiată pe articolul 48 TFUE, pe articolul 352 TFUE și pe articolul 218 alineatul (9) TFUE[12]. Ulterior, la 10 martie 2011, Comisia și-a

6 — JO 1994, L 1, p. 327.

7 — Regulamentul (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului din 14 iunie 1971 privind aplicarea regimurilor de securitate socială în raport cu lucrătorii salariați și cu familiile acestora care se deplasează în cadrul Comunității (publicat inițial în JO 1971, L 149, p. 2, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 26, modificat ulterior de mai multe ori).

8 — JO 1994, L 1, p. 206, Ediție specială, 11/vol. 53, p. 100.

9 — Decizia nr. 76/2011 a Comitetului mixt al SEE din 1 iulie 2011 de modificare a anexei VI (Securitate socială) și a Protocolului 37 la Acordul privind SEE (JO L 262, p. 33).

10 — Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO L 166, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 82).

11 — Regulamentul (CE) nr. 988/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială și de stabilire a conținutului anexelor acestuia (JO L 284, p. 43).

12 — SEC(2010) 1013 final.

modificat propunerea în sensul că aceasta se întemeia numai pe articolul 48 TFUE și pe articolul 218 alineatul (9) TFUE [13]. Comisia a motivat eliminarea articolului 352 TFUE ca temei juridic suplimentar prin faptul că Tratatul de la Lisabona a extins competența Uniunii în domeniul clasic al lucrătorilor migranți, potrivit articolului 48 TFUE, și la categoria persoanelor independente.

23. La 6 iunie 2011, Consiliul a adoptat Decizia 2011/407, prin care a stabilit poziția comună a Uniunii în cadrul Comitetului mixt al SEE (denumită în continuare și „decizia atacată"). Similar propunerii formulate de Comisie, această decizie se întemeiază pe articolul 48 TFUE și pe articolul 218 alineatul (9) TFUE.

24. Prin Decizia 76/2011 din 1 iulie 2011, Comitetul mixt al SEE a adoptat modificările avute în vedere în privința anexei VI (Securitate socială) și a Protocolului 37. Pentru intrarea în vigoare a acestei decizii mai este necesară însă îndeplinirea unor cerințe de ordin constituțional de către unele părți la Acordul privind SEE.

IV – Procedura în fața Curții și concluziile părților

25. Prin memoriul din 16 august 2011, Regatul Unit a introdus o acțiune în anulare a Deciziei 2011/407. Regatul Unit consideră că decizia atacată nu ar fi trebuit să se întemeieze pe articolul 48 TFUE, ci pe articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE.

26. Prin Ordonanța din 10 ianuarie 2012, președintele Curții a admis cererea de intervenție formulată de Irlanda în susținerea concluziilor reclamantului și cererea de intervenție a Comisiei în susținerea concluziilor pârâtului.

27. Regatul Unit, susținut de Irlanda, solicită:

— anularea Deciziei 2011/407;

— limitarea în timp a efectelor acestei hotărâri până la adoptarea de către Consiliu, în temeiul articolului 79 alineatul (2) litera (b) TFUE, a unei noi decizii privind poziția care urmează să fie adoptată de Uniunea Europeană, în cadrul Comitetului mixt al Spațiului Economic European (SEE), referitor la o modificare a anexei VI (Securitate socială) și a Protocolului 37 la Acordul privind SEE și

— obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată [14].

28. Consiliul, susținut de Comisie, solicită:

— respingerea acțiunii și

— obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată.

29. Acțiunea Regatului Unit a fost analizată de Curte în cadrul procedurii scrise și ulterior, la 6 februarie 2013, în cadrul procedurii orale.

13 — SEC(2011) 261 final.

14 — În calitate de intervenient, Irlanda nu a solicitat obligarea la plata cheltuielilor de judecată.

V – Apreciere

30. Acțiunea Regatului Unit este întemeiată pe un singur motiv de anulare, potrivit căruia, la stabilirea poziției comune a Uniunii, Consiliul a recurs la un temei juridic eronat, încălcând astfel principiul atribuirii de competențe [articolul 5 alineatul (1) prima teză TUE] [15].

31. *Din punct de vedere procedural*, toate părțile sunt de acord că poziția Uniunii Europene a fost stabilită de Consiliu în mod întemeiat sub forma unei decizii în conformitate cu articolul 218 alineatul (9) TFUE, întrucât Comitetul mixt al SEE este un organism colegial instituit prin Acordul privind SEE, care are competența de a adopta decizii de modificare a anexelor și a anumitor protocoale la acest acord (articolul 98 din Acordul privind SEE).

32. În continuare, nu se contestă nici faptul că o asemenea decizie a Consiliului de stabilire a poziției comune a Comunității necesită, alături de articolul 218 alineatul (9) TFUE, și un *temei juridic material*, din care să reiasă conținutul competențelor și deci marja de negociere a Uniunii care este conturată de tratate [16]. Cu toate acestea, obiectul dezbaterilor intense constă în problema dacă acest temei juridic trebuie identificat în speță în cadrul dispozițiilor privind piața internă ori în cadrul dispozițiilor privind spațiul de libertate, securitate și justiție sau chiar în cadrul competenței de asociere prevăzute la articolul 217 TFUE.

33. Alegerea temeiului juridic corect are o importanță considerabilă din punct de vedere practic și instituțional, respectiv din punct de vedere constituțional [17], într-un caz precum în speță, deoarece, în funcție de această alegere, se stabilește dacă Regatul Unit și Irlanda pot recurge la drepturile speciale care le sunt acordate prin „regula opt-in”, în conformitate cu Protocolul nr. 21 la TUE și la TFUE.

A – *Alegerea temeiului juridic material corect*

34. Potrivit unei jurisprudențe constante, alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii trebuie să fie fondată pe elemente obiective, care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează în special finalitatea și conținutul actului [18].

35. Poziția comună a Uniunii în cadrul Comitetului mixt al SEE a fost stabilită în decizia atacată, care, în esență, prevede că noile dispoziții privind coordonarea sistemelor de securitate socială în conformitate cu Regulamentele nr. 883/2004 și nr. 988/2009 [19], care până la acel moment se aplicau doar în cadrul Uniunii, ar trebui să fie extinse la întregul SEE [20].

15 — Cu privire la principiul atribuirii de competențe în domeniul comerțului exterior al Uniunii, a se vedea în special Avizul 2/94 din 28 martie 1996 (Rec., p. I-1759, punctele 23 și 24), Avizul 2/00 din 6 decembrie 2001 (Rec., p. I-9713, punctul 5), Avizul 1/08 din 30 noiembrie 2009 (Rep., p. I-11129, punctul 110) și Hotărârea din 1 octombrie 2009, Comisia/Consiliul (C-370/07, Rep., p. I-8917, punctele 46 și 47).

16 — Hotărârea Comisia/Consiliul (C-370/07, citată la nota de subsol 15); în același sens, a se vedea Hotărârea din 14 iulie 1976, Kramer și alții (3/76, 4/76 și 6/76, Rec., p. 1279, punctul 19), potrivit căreia trebuie să se recurgă „atât la sistemul dreptului comunitar, cât și la dispozițiile de drept substanțial ale acestuia”. A se vedea de asemenea Avizul 2/94 (citat la nota de subsol 15, punctul 23 și urm.).

17 — A se vedea Avizul 2/00 (punctul 5), Avizul 1/08 (punctul 110) și Hotărârea Comisia/Consiliul (C-370/07, punctul 47), citate la nota de subsol 15.

18 — Hotărârea din 11 iunie 1991, Comisia/Consiliul (C-300/89, Rec., p. I-2867, punctul 10), Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, Rep., p. I-6351, punctul 182), și Hotărârea din 19 iulie 2012, Parlamentul European/Consiliul (C-130/10, punctul 42).

19 — În continuare, pentru simplificare, vom face trimitere numai la Regulamentul nr. 883/2004.

20 — A se vedea în special considerentul (2) al deciziei atacate: „[Regulamentele nr. 883/2004 și 988/2009] trebuie încorporate în Acordul privind SEE [...]”.

1. Articolul 79 TFUE nu este un temei juridic adecvat

36. Prin extinderea Regulamentului nr. 883/2004 la întregul SEE, domeniul teritorial de aplicare al acestuia se va extinde dincolo de teritoriul Uniunii, la cele trei state AELS, Norvegia, Islanda și Liechtenstein. Inevitabil, această extindere teritorială are ca efect faptul că și domeniul de aplicare personal al regulamentului va include, prin urmare, o serie de alte persoane, care nu sunt cetățeni ai Uniunii, ci resortisanți ai unor țări terțe. Acest aspect a fost subliniat cu insistență de Regatul Unit și de Irlanda.

37. De aceea, la prima vedere, articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE ar putea fi *sedes materiae*, însă această dispoziție permite „definirea drepturilor resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală pe teritoriul unui stat membru, inclusiv condițiile care reglementează libertatea de circulație și de ședere în celelalte state membre”. Normele privind securitatea socială a resortisanților țărilor terțe aparțin de asemenea acestui domeniu [21].

38. Nu se contestă faptul că această dispoziție a reprezentat deja temeiul mai multor acte al căror obiectiv a vizat, în cadrul acordurilor încheiate cu țări terțe, integrarea resortisanților acestora în domeniul de aplicare al dispozițiilor Uniunii din materia politicii sociale [22]. Numai această împrejurare individuală nu poate fi însă determinantă pentru a stabili temeiul juridic corespunzător pentru adoptarea, în speță, a deciziei atacate a Consiliului [23].

39. Trebuie să se rețină că articolul 79 face parte din dispozițiile privind spațiul de libertate, securitate și justiție și aparține capitolului referitor la politici privind controlul la frontiere, dreptul de azil și imigrarea, întrucât, potrivit alineatului (1), acesta are și un obiectiv specific, fiind destinat dezvoltării unei politici comune a Uniunii în materia imigrării, care „[asigură] gestionarea eficientă a fluxurilor de migrare, tratamentul echitabil al resortisanților țărilor terțe [...], precum și prevenirea imigrării ilegale și a traficului de persoane și combaterea susținută a acestuia”. În acest context, toate măsurile întemeiate pe articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE trebuie privite și, mai mult, sunt adoptate numai „în înțelesul alineatului (1)”.

40. Acest obiectiv specific și contextul de reglementare al articolului 79 alineatul (2) litera (b) TFUE nu se conciliază cu o măsură precum cea care face obiectul prezentului litigiu.

41. În cadrul unei politici comune în materia imigrării, decizia atacată nu se reduce la a acorda anumitor resortisanți ai unor țări terțe care au reședința în mod legal pe teritoriul Uniunii anumite drepturi sociale pentru a le oferi un „tratament echitabil” în sensul articolului 79 alineatul (1) TFUE. Dimpotrivă, această decizie depășește în mod clar acest obiectiv. Decizia este destinată dezvoltării ulterioare a asocierii instituite prin Acordul SEE cu cele trei state membre ale AELS, Norvegia, Islanda

21 — Această concluzie rezultă îndeosebi din Declarația cu privire la articolele 48 și 79 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (Declarația nr. 22 anexată la Actul final al Conferinței Interguvernamentale care a adoptat Tratatul de la Lisabona, semnat la 13 decembrie 2007, JO 2008, C 115, p. 346 și JO 2012, C 326, p. 348).

22 — Este vorba, pe de o parte, despre șase decizii, 2010/697/UE (JO L 306, p. 1), 2010/698/UE (JO L 306, p. 8), 2010/699/UE (JO L 306, p. 14), 2010/700/UE (JO L 306, p. 21), 2010/701/UE (JO L 306, p. 28) și 2010/702/UE (JO L 306, p. 35), ale Consiliului din 21 octombrie 2010 privind pozițiile care urmau să fie adoptate de Uniunea Europeană în cadrul Consiliilor de asociere cu Maroc, cu Tunisia, cu Algeria și cu Israel, precum și în cadrul Consiliilor de stabilizare și asociere cu Macedonia și cu Croația, și, pe de altă parte, despre trei decizii, 2012/773/UE (JO L 340, p. 1), 2012/774/UE (JO L 340, p. 7) și 2012/775/UE (JO L 340, p. 13), ale Consiliului din 6 decembrie 2012 privind pozițiile care urmau să fie adoptate de Uniunea Europeană în cadrul Consiliilor de asociere cu Albania și cu Muntenegru, precum și în cadrul Comitetului de cooperare cu San Marino. În plus, articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE (ex-articolul 63 punctul 4 CE) a servit ca temei juridic pentru adoptarea Regulamentului (CE) nr. 859/2003 al Consiliului din 14 mai 2003 de extindere a dispozițiilor Regulamentului (CEE) nr. 1408/71 și ale Regulamentului (CEE) nr. 574/72 la resortisanții unor țări terțe care nu fac obiectul dispozițiilor respective exclusiv pe motive de cetățenie (JO L 124, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 6, p. 186) și a Regulamentului (CE) nr. 1231/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de extindere a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 și a Regulamentului (CE) nr. 987/2009 la resortisanții țărilor terțe care nu fac obiectul regulamentelor respective exclusiv pe motive de cetățenie (JO L 344, p. 1).

23 — Hotărârea din 6 noiembrie 2008, Parlamentul European/Consiliul (C-155/07, Rep., p. I-8103, punctul 34), și Hotărârea din 8 septembrie 2009, Comisia/Parlamentul European și Consiliul (C-411/06, Rep., p. I-7585, punctul 77), precum și Avizul 1/94 din 15 noiembrie 1994 (Rep., p. I-5267, punctul 52) și Avizul 1/08 (citat la nota de subsol 15, punctul 172).

și Liechtenstein, și face parte din măsurile prin intermediul cărora legislația aplicabilă pieței interne europene este extinsă cât mai mult posibil la SEE [24]. Resortisanții celor trei state membre ale AELS, Norvegia, Islanda și Liechtenstein, trebuie să beneficieze de libera circulație a persoanelor în aceleași condiții sociale ca și cetățenii Uniunii.

42. Mai mult, astfel cum Comisia arată în mod întemeiat, decizia atacată are ca obiectiv nu numai reglementarea drepturilor sociale ale *resortisanților statelor terțe* – din Norvegia, din Islanda și din Liechtenstein – în cadrul Uniunii, ci și, în mod invers, drepturile sociale ale *cetățenilor Uniunii* în cele trei state membre ale AELS. Prin modificarea Acordului privind SEE vizată în decizia atacată, de exemplu, nu numai un resortisant norvegian va beneficia pe teritoriul Uniunii de coordonarea sistemelor de securitate socială prevăzută de Regulamentul nr. 883/2004, ci și un cetățean al Uniunii va beneficia pe teritoriul Norvegiei de această coordonare a sistemelor de securitate socială, întrucât, potrivit articolului 7 litera (a) din Acordul privind SEE, un regulament al Uniunii cuprins într-o anexă la Acordul privind SEE este obligatoriu și pentru toate cele trei state vizate, membre ale AELS, și devine parte ca atare din ordinea juridică națională a acestora. Astfel, contrar susținerilor Irlandei, regulamentul nu necesită nicio măsură națională de transpunere.

43. Având în vedere cele de mai sus, se impune respingerea argumentelor invocate de Regatul Unit și de Irlanda potrivit cărora temeiul juridic corect al deciziei atacate trebuie să fie articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE.

2. Nici articolul 48 TFUE nu este temeiul juridic corect

44. Considerăm că decizia atacată nu se poate întemeia nici pe articolul 48 TFUE, invocat de Consiliu și de Comisie.

45. Această concluzie nu reiese din împrejurarea că dispozițiile privind coordonarea sistemelor de securitate socială în conformitate cu Regulamentul nr. 883/2004 includ, în domeniul lor de aplicare, și persoane care nu sunt active din punct de vedere economic [25], întrucât acest regulament nu conține norme specifice referitoare la securitatea socială a persoanelor care nu desfășoară o activitate economică. Dimpotrivă, regulamentul privește în principal securitatea socială a persoanelor care desfășoară o activitate lucrativă, în special a lucrătorilor și a persoanelor independente. În orice caz, securitatea socială a persoanelor care nu sunt active din punct de vedere economic reprezintă eventual un domeniu subsidiar, care, desigur, este reglementat de Regulamentul nr. 883/2004, însă este departe de a reprezenta obiectul său principal. În consecință, acest aspect nu este relevant pentru alegerea temeiului juridic [26], întrucât alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii trebuie să vizeze obiectivul preponderent al reglementării [27].

24 — Cu privire la acest obiectiv al SEE, a se vedea în general Hotărârea din 23 septembrie 2003, Ospelt și Schlössle Weissenberg (C-452/01, Rec., p. I-9743, punctul 29), și Hotărârea Tribunalului din 22 ianuarie 1997, Opel Austria/Consiliul (T-115/94, Rec., p. II-39, punctul 107), precum și considerentul (5) al Acordului privind SEE.

25 — Astfel cum rezultă din înscrisuri și din desfășurarea procedurii orale, pentru Regatul Unit, obiectul central al litigiului constă, *din punct de vedere politic*, în însăși această includere intenționată în regimul aplicabil SEE privind coordonarea sistemelor de securitate socială a persoanelor care nu sunt active din punct de vedere economic. Astfel, în procedura în fața Curții, Regatul Unit s-a declarat pregătit să ajungă, împreună cu trei state membre ale AELS, Norvegia, Islanda și Liechtenstein, la o soluție bilaterală echivalentă celei prevăzute de Regulamentul nr. 883/2004, însă cu excluderea categoriei persoanelor care nu mai sunt active din punct de vedere economic.

26 — În sensul includerii apatrizilor și a refugiaților în sistemul Regulamentului nr. 1408/71, a se vedea Hotărârea din 11 octombrie 2001, Khalil și alții (C-95/99-C-98/99 și C-180/99, Rec., p. I-7413, punctele 55-58, în special punctul 56).

27 — Dacă prin analizarea unei măsuri se dovedește că aceasta urmărește o dublă finalitate sau că are două componente și dacă una dintre aceste finalități sau componente poate fi identificată ca fiind principală, iar cealaltă nu este decât accesorie, actul trebuie să aibă un temei juridic unic, și anume temeiul impus de finalitatea sau de componenta principală ori preponderentă (Hotărârea Parlamentul European/Consiliul, C-155/07, citată la nota de subsol 23, punctul 35, și Hotărârea Parlamentul European/Consiliul, C-130/10, citată la nota de subsol 18, punctul 43; în același sens, a se vedea Hotărârea din 17 martie 1993, Comisia/Consiliul, C-155/91, Rec., p. I-939, punctele 19 și 21).

46. Regatul Unit și Irlanda susțin însă pe deplin întemeiat că articolul 48 TFUE poate reprezenta un temei numai în cazul adoptării unei măsuri interne a Uniunii și, în plus, privește numai securitatea socială a cetățenilor Uniunii, nu și a resortisanților unor țări terțe.

47. Articolul 48 TFUE permite doar adoptarea, „în domeniul securității sociale, [a] măsuril[or] necesare pentru instituirea liberei circulații a lucrătorilor". Acest articol face parte din același capitol din tratat ca și articolul 45 alineatul (1) TFUE, care stabilește că libera circulație a lucrătorilor este garantată numai „în cadrul Uniunii". De asemenea, Curtea s-a pronunțat deja în sensul că articolul 45 TFUE (ex-articolul 48 din Tratatul CEE) garantează libera circulație numai „lucrătorilor din statele membre" [28], așadar, cetățenilor Uniunii [29].

48. În consecință, resortisanții țărilor terțe nu pot invoca pe teritoriul Uniunii dreptul de liberă circulație potrivit articolului 45 TFUE [30], iar legiuitorului Uniunii nu i se permite să adopte măsuri specifice de coordonare a sistemelor de securitate socială între Uniune și țările terțe numai în temeiul articolului 48 TFUE, întrucât asemenea măsuri nu sunt necesare pentru instituirea libertății de circulație (în cadrul Uniunii) a lucrătorilor, în sensul articolelor 45 TFUE și 48 TFUE.

49. Astfel, spre deosebire de susținerile Regatului Unit și ale Irlandei, nu considerăm că se poate exclude obligația organelor Uniunii de a se întemeia pe competențele care le sunt atribuite pentru instituirea pieței interne în vederea reglementării, cu ocazia adoptării normelor aplicabile cetățenilor Uniunii și întreprinderilor stabilite pe teritoriul acesteia, și a situației resortisanților țărilor terțe, de exemplu atunci când reglementarea este necesară pentru instituirea unor condiții concurențiale egale în cadrul pieței interne [31].

50. Cu toate acestea, în prezenta cauză nu se ridică numai problema reglementării situației resortisanților țărilor terțe cu ocazia adoptării unor dispoziții de dreptul social *aplicabile pe teritoriul Uniunii*. Dimpotrivă, obiectul principal al deciziei atacate constă în extinderea unei reglementări existente în domeniul dreptului social, Regulamentul nr. 883/2004, la țări terțe, respectiv cele trei state membre ale AELS, Norvegia, Islanda și Liechtenstein [32].

51. Având în vedere considerațiile de mai sus, la fel ca articolul 79 TFUE, nici articolul 48 TFUE nu poate fi reținut drept temei juridic al deciziei atacate.

3. Articolul 217 TFUE ar putea fi temeiul juridic material corect

52. Pentru stabilirea temeiului juridic corespunzător al deciziei atacate, o importanță deosebită prezintă faptul că această decizie constituie primul pas necesar în vederea modificării și dezvoltării ulterioare a Acordului privind SEE. În acest scop, trebuie să se recurgă la aceeași competență *materială* precum cea atribuită inițial pentru adoptarea Acordului privind SEE, cu alte cuvinte, la competența de asociere prevăzută la articolul 217 TFUE.

53. La momentul încheierii Acordului privind SEE, în anexa VI (Securitate socială) și în Protocolul 37 la acesta a fost inclus Regulamentul nr. 1408/71, aplicabil în acel moment, reglementarea coordonării sistemelor de securitate socială fiind extinsă astfel la nivelul întregului SEE.

28 — Hotărârea din 5 iulie 1984, Meade (238/83, Rec., p. 2631, punctul 7).

29 — Concluziile avocatului general Mancini prezentate la 30 mai 1984 în cauza Meade (citată la nota de subsol 28) și Concluziile avocatului general Jacobs prezentate la 30 noiembrie 2000 în cauza Khalil și alții (citată la nota de subsol 26, punctul 19).

30 — Dimpotrivă, libera circulație a lucrătorilor în cadrul SEE este garantată prin articolul 28 din Acordul privind SEE.

31 — În acest sens, a se vedea Hotărârea Khalil și alții (citată la nota de subsol 26, punctul 56). În plus, a se vedea Concluziile noastre prezentate la 26 martie 2009 în cauza Comisia/Consiliul (cunoscută sub numele „Vietnam", C-13/07), în care am supus dezbaterii fragmentele din Avizul 1/94 (citat la nota de subsol 23, în special punctele 81 și 86) invocate în prezenta cauză de Regatul Unit și de Irlanda.

32 — A se vedea mai sus, punctul 42 din prezentele concluzii.

54. La acel moment, articolul 48 TFUE (ex-articolul 51 din Tratatul CEE) a constituit doar temeiul aplicării în Uniunea Europeană a Regulamentului nr. 1408/71, în timp ce extinderea propriu-zisă la nivelul SEE a sistemului instituit de acest regulament s-a produs prin intermediul Acordului privind SEE, așadar, pe baza competenței de asociere prevăzute la articolul 217 TFUE (ex-articolul 238 din Tratatul CEE).

55. În prezent ar fi absurdă o concluzie diferită în privința înlocuirii Regulamentului nr. 1408/71 cu reglementarea subsecventă, respectiv Regulamentul nr. 883/2004.

56. Dimpotrivă, în privința Regulamentului nr. 883/2004 trebuie să se rețină că aplicabilitatea acestuia doar pe teritoriul Uniunii se întemeiază pe articolul 48 TFUE. În schimb, din perspectiva dreptului Uniunii, competența de asociere prevăzută la articolul 217 TFUE este cea care conferă legitimitate deciziei Comitetului mixt al SEE în temeiul căreia, în anexa VI (Securitate socială) și în Protocolul 37 la Acordul privind SEE, acest regulament va înlocui în viitor Regulamentul nr. 1408/71, domeniul său de aplicare fiind astfel extins la nivelul întregului SEE. Această concluzie se aplică și în cazul deciziei atacate, care, în cadrul activităților prealabile celor care au loc în Comitetul mixt al SEE, stabilește poziția comună a Uniunii și, prin urmare, pregătește acțiunea Uniunii la nivel internațional, precum și adaptările avute în vedere ale Acordului privind SEE.

57. Spre deosebire de articolul 48 TFUE, articolul 217 TFUE permite, fără îndoială, adoptarea unor norme privind relațiile Uniunii cu țările terțe și de asemenea includerea altor persoane decât cetățenii Uniunii, inclusiv a persoanelor care nu sunt active din punct de vedere economic, în domeniul de aplicare al acestor norme. Tocmai asemenea norme, care privesc relațiile Uniunii cu țările terțe, precum și statutul legal al resortisanților acestor țări terțe, diferențiază un acord de asociere. În acest sens, Curtea s-a pronunțat deja de mai mult timp că articolul 217 TFUE (ex-articolul 238 din Tratatul CEE) acordă Uniunii competența necesară pentru a garanta îndeplinirea obligațiilor care îi revin în raport cu țările terțe în domeniile reglementate de tratate [33].

58. Chiar dacă se presupune că, în privința resortisanților țărilor terțe, aceleași norme sau cel puțin norme asemănătoare privind coordonarea sistemelor de securitate socială pot fi adoptate în temeiul articolului 79 alineatul (2) litera (b) TFUE, atunci, în contextul unui acord de asociere cu țări terțe, în special în contextul unei asocieri mai strânse, precum în cazul Acordului privind SEE, articolul 217 TFUE ar trebui considerat *lex specialis* [34].

59. Recurgerea la articolul 217 TFUE, care permite adoptarea unei decizii cum este în speță decizia atacată, nu poate fi criticată pentru motivul că astfel procedura aplicării deciziilor Comitetului mixt al SEE ar fi excesiv de dificilă.

60. Pe de o parte, în raport cu procedura care trebuie aplicată pentru adoptarea unui act, prezintă importanță temeiul juridic al actului, iar nu procedurile de alegere a temeiului juridic al acestuia [35].

61. Pe de altă parte, în prezenta cauză, recurgerea la articolul 217 TFUE drept temei juridic material nu determină nicio modificare a procedurii. Din punct de vedere procedural, articolul 218 alineatul (9) TFUE, dispoziție în domeniul căreia Consiliul decide cu majoritate calificată [articolul 16 alineatul (3) TUE], își menține importanța considerabilă. Potrivit obiectivului acestuia, cerința unanimității în cadrul Consiliului [articolul 218 alineatul (8) al doilea paragraf TFUE] privește, în mod asemănător procedurii de vot în Parlamentul European [articolul 218 alineatul (6) litera (a) punctul (i) TFUE], numai încheierea inițială a unui acord de asociere sau modificările structurale aduse unui asemenea acord în privința cărora nu se aplică articolul 218 alineatul (9) TFUE („cu excepția [...]”).

33 — Hotărârea din 30 septembrie 1987, Demirel (12/86, Rec., p. 3719, punctul 9).

34 — În acest sens, a se vedea Hotărârea Parlamentul European/Consiliul (C-155/07, citată la nota de subsol 23, punctul 34), potrivit căreia un act trebuie să se întemeieze în mod specific pe două posibile temeiuri juridice.

35 — Hotărârea Parlamentul European/Consiliul (C-130/10, citată la nota de subsol 18, punctul 80).

62. Având în vedere cele de mai sus, concluzionăm în sensul că articolul 217 TFUE ar fi putut reprezenta temeiul juridic material corespunzător pentru decizia atacată, situație în care, din punct de vedere procedural, ar fi prezentat relevanță articolul 218 alineatul (9) TFUE.

63. De altfel, din punct de vedere procesual, în prezenta cauză, Curtea nu este împiedicată să desemneze articolul 217 TFUE drept temeiul juridic corect al deciziei atacate pentru că Regatul Unit, susținut de Irlanda, a criticat temeiul juridic eronat, determinând astfel obiectul litigiului. De asemenea, în cadrul aprecierii sale independente privind chestiunea temeiului juridic, aprecierea Curții nu poate fi limitată numai la dispozițiile de drept primar invocate de părțile din procedură (articolul 79 TFUE, pe de o parte, și articolul 48 TFUE, pe de altă parte), întrucât instanța nu este „vocea părților” [36]. Prin urmare, Curtea nu poate fi obligată să ia în considerare numai argumentele pe care părțile și-au întemeiat afirmația, întrucât, în caz contrar, ar trebui să își întemeieze eventual hotărârea pe considerații juridice neadecvate [37]. În sfârșit, nu există îndoieli cu privire la dreptul la apărare și la cerințele unei proceduri contradictorii [38], întrucât, în cadrul procedurii orale, posibilitatea invocării articolul 217 TFUE în calitate de temei juridic material a fost pusă în mod expres în discuția tuturor părților din procedură.

4. Cu titlu subsidiar: recurgerea la articolul 216 alineatul (1) TFUE

64. Numai pentru situația în care Curtea nu ar da curs considerațiilor noastre referitoare la articolul 217 TFUE, adăugăm că în speță s-ar putea avea în vedere și articolul 216 alineatul (1) TFUE. În esență, această dispoziție codifică așa-numita doctrină AETR [39], la care Consiliul a făcut trimitere în mod special în cadrul argumentelor sale prezentate în fața Curții și, în orice caz, cu privire la care celelalte părți din procedură au avut posibilitatea să își exprime poziția.

65. Articolul 216 alineatul (1) TFUE abilitează Uniunea să încheie un acord internațional cu una sau mai multe țări terțe „în cazul în care se prevede astfel în tratate sau în cazul în care încheierea unui acord fie este necesară pentru realizarea, în cadrul politicilor Uniunii, a unuia dintre obiectivele stabilite prin tratate, fie este prevăzută printr-un act juridic obligatoriu al Uniunii, fie poate influența normele comune ori poate modifica domeniul de aplicare a acestora”.

66. Acordul privind SEE este un acord internațional încheiat cu țări terțe de Comunitățile Europene, în calitate de predecesoare legale ale Uniunii. Potrivit articolului 216 alineatul (2) TFUE, acest acord este obligatoriu atât pentru Uniune, cât și pentru statele sale membre și, în consecință, este un act juridic obligatoriu al Uniunii în sensul articolului 216 alineatul (1) TFUE.

67. Pe fond, Acordul privind SEE are ca obiectiv promovarea unor condiții concurențiale egale și respectarea acelorași norme în vederea creării unui Spațiu Economic European omogen [articolul 1 alineatul (1) din Acordul privind SEE]. În special, obiectivul Acordului privind SEE constă în garantarea liberei circulații a persoanelor [articolul 1 alineatul (2) litera (b) din Acordul privind SEE], care este însoțită printre altele de o cooperare strânsă în domeniul politicii sociale [articolul 1 alineatul (2) litera (f) din Acordul privind SEE].

36 — A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Léger prezentate la 2 aprilie 1998 în cauza Parlamentul European/Gutiérrez de Quijano y Lloréns (C-252/96 P, Rec., p. I-7421, punctul 36).

37 — În acest sens, a se vedea Ordonanța din 27 septembrie 2004, UER/M6 și alții (C-470/02 P, punctul 69), și Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia/API și Comisia (C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, Rep., p. I-8533, punctul 65).

38 — Hotărârea din 2 decembrie 2009, Comisia/Irlanda și alții (C-89/08 P, Rep., p. I-11245, în special punctele 50 și 51), și Hotărârea din 17 decembrie 2009, Reexaminare M/EMEA (C-197/09 RX-II, Rep., p. I-12033, punctele 39-42).

39 — Doctrina AETR se întoarce la Hotărârea din 31 martie 1971, Comisia/Consiliul (cunoscută sub numele „AETR”, 22/70, Rec., p. 263, punctele 15-19); un rezumat mai recent poate fi identificat de exemplu în Avizul 1/03 din 7 februarie 2006 (Rec., p. I-1145, punctele 114-133).

68. În vederea îndeplinirii acestor obiective ale Acordului privind SEE, este necesar ca la nivelul SEE să se reflecte orice actualizare și simplificare a normelor juridice ale Uniunii privind coordonarea sistemelor de securitate socială, astfel cum s-a întâmplat cu înlocuirea Regulamentului nr. 1408/71 cu Regulamentul nr. 883/2004[40]. Fără înlocuirea trimiterii la fostul regulament cu trimiterea la noul regulament în anexa VI (Securitatea socială) și în Protocolul 37 la Acordul privind SEE, exercitarea în cadrul SEE a libertății de circulație a persoanelor nu s-ar produce în aceleași condiții sociale precum cele din cadrul Uniunii. Astfel, ar exista riscul creării unor obstacole în calea obiectivului fundamental al SEE care constă în crearea unui spațiu economic omogen, având aceleași condiții concurențiale, potrivit acelorași norme.

69. În sfârșit, extinderea Regulamentului nr. 883/2004 la nivelul întregului SEE, avută în vedere de decizia atacată, ar garanta că nu sunt afectate „normele comune” în sensul articolului 216 alineatul (1) TFUE, în speță Acordul privind SEE, care este obligatoriu pentru Uniune și pentru toate statele sale membre[41].

70. Prin urmare, decizia atacată ar putea fi întemeiată și pe doctrina AETR, astfel cum este expres prevăzută la articolul 216 alineatul (1) TFUE. Cu toate acestea, întrucât articolul 217 TFUE reprezintă, în mod specific, un alt temei juridic material al deciziei atacate[42], în final nu trebuie să se recurgă la articolul 216 alineatul (1) TFUE, ci la articolul 217 TFUE[43].

B – *Cu privire la efectul util al Protocolului nr. 21 la TUE și la TFUE*

71. În completare, ne permitem să observăm că, într-un caz precum cel din speță, aplicarea articolului 217 TFUE – în mod asemănător aplicării articolului 48 TFUE sau a articolului 216 alineatul (1) TFUE – nu lipsește de efect util Protocolul nr. 21 la TUE și la TFUE.

72. Protocolul nr. 21 cuprinde în privința Regatului Unit și a Irlandei norme speciale referitoare la spațiul de libertate, securitate și justiție. Potrivit acestui protocol, măsurile care sunt propuse în conformitate cu partea a treia titlul V din TFUE se aplică Regatului Unit și Irlandei numai dacă aceste două state comunică în mod expres și în scris că doresc să participe la aceste măsuri („regula opt-in”, a se vedea articolul 1 primul paragraf prima teză coroborat cu articolul 3 din Protocolul nr. 21].

73. Domeniul de aplicare material al acestei norme speciale este limitat expres la spațiul de libertate, securitate și justiție. Fiind o normă de excepție, aceasta este de strictă interpretare.

74. Obiectivul Protocolului nr. 21 nu este de a acorda Regatului Unit și Irlandei libertatea de a participa la măsuri care au un efect obligatoriu în privința lor adoptate de organele Uniunii în alte domenii ale dreptului Uniunii, în special în cadrul pieței interne sau al asocierii cu țări terțe.

75. Prin urmare, regula opt-in nu poate fi aplicată în cazul adoptării măsurilor care – precum decizia în litigiu a Consiliului – privesc extinderea dispozițiilor aplicabile în cadrul pieței interne unor țări terțe.

40 — A se vedea în acest sens considerentul (3) al Regulamentului nr. 883/2004.

41 — Cu privire la competențele externe ale Uniunii în cadrul adoptării normelor juridice a căror aplicare ar putea fi afectată, a se vedea de asemenea Avizul 1/03 (citat la nota de subsol 39, punctul 116).

42 — A se vedea mai sus, punctele 52-63 din prezentele concluzii.

43 — A se vedea încă o dată Hotărârea Parlamentul European/Consiliul (C-155/07, citată la nota de subsol 23, punctul 34), potrivit căreia un act legal trebuie să aibă în mod specific două temeiuri juridice.

76. Funcționarea unui acord de asociere – cu atât mai mult funcționarea Acordului privind SEE, care, în domeniul pieței interne și al liberei circulații a persoanelor, determină o asociere completă – ar fi considerabil limitată atunci când, în raport cu statele asociate sau cu resortisanții acestora, anumite state membre ale Uniunii aplică parțial acquis-ul Uniunii, având în acest mod posibilitatea de a-și rezerva dreptul la un tratament special.

77. Dacă se dorește extinderea regulii opt-in și în cazul unor măsuri precum decizia atacată și astfel, în definitiv, realizarea unei Europe „à la carte”, ar fi periclitată nu numai piața internă, unul dintre pilonii centrali al Uniunii Europene, ci ar fi pusă sub semnul întrebării în mod fundamental însăși existența SEE. Ar exista riscul unei fragmentări a acestei piețe interne, în care sunt incluse statele membre ale AELS, Norvegia, Islanda și Liechtenstein, care ar produce efecte negative asupra tratamentului egal al tuturor persoanelor și întreprinderilor care își desfășoară activitatea pe această piață internă, precum și asupra caracterului unic al condițiilor concurențiale aplicabile pe această piață internă.

C – *Efectele alegerii temeiului juridic eronat asupra validității deciziei atacate*

78. Astfel cum s-a constatat mai sus, în privința deciziei în litigiu, Consiliul a ales un temei juridic eronat. În mod corect, această decizie ar fi trebuit să fie întemeiată pe competența de asociere prevăzută la articolul 217 TFUE, în calitate de temei juridic material, coroborat cu articolul 218 alineatul (9) TFUE, în calitate de temei juridic procedural.

79. Cu toate acestea, alegerea temeiului juridic eronat în privința un act juridic al Uniunii nu determină obligatoriu anularea acestui act juridic. Potrivit jurisprudenței, anularea unui act juridic nu intervine atunci când recurgerea la un temei juridic incorect nu poate avea niciun efect asupra conținutului actului sau asupra procedurii de adoptare a acestuia, reprezentând doar o eroare pur formală [44].

80. Această situație se regăsește în prezenta cauză. Potrivit articolului 218 alineatul (9) TFUE, Consiliul trebuia să adopte decizia atacată cu majoritate calificată și fără participarea Parlamentului European [45], indiferent dacă se consideră că temeiul juridic corect este reprezentat de articolul 217 TFUE, de articolul 216 alineatul (1) TFUE sau de articolul 48 TFUE. În plus, niciunul dintre temeiurile juridice materiale menționate nu permite Regatului Unit și Irlandei să invoce aplicarea normei speciale prevăzute de Protocolul nr. 21 la TUE și la TFUE.

81. Prin urmare, în prezenta cauză alegerea temeiului juridic eronat nu este adecvată pentru a justifica anularea deciziei atacate.

82. În situația în care, în pofida considerațiilor noastre de mai sus, Curtea are în vedere admiterea acțiunii introduse de Regatul Unit, apreciem că ar fi oportun ca efectele deciziei atacate să fie menținute până la adoptarea unei noi decizii a Consiliului, care să fie identică pe fond, întemeiată pe temeiul juridic corect (articolul 264 al doilea paragraf TFUE). De altfel, Regatul Unit și Irlanda au prezentat concluzii în acest sens.

44 — Hotărârea din 27 septembrie 1988, Comisia/Consiliul (165/87, Rec., p. 5545, punctele 18-21), Hotărârea din 9 septembrie 2004, Spania și Finlanda/Parlamentul European și Consiliul (C-184/02 și C-223/02, Rec., p. I-7789, punctele 42-44), și Hotărârea din 14 decembrie 2004, Swedish Match (C-210/03, Rec., p. I-11893, punctul 44). În plus, a se vedea Concluziile noastre prezentate la 26 mai 2005 în cauza Comisia/Consiliul (C-94/03, Rec., 2006, p. I-1, punctul 53).

45 — A se vedea mai sus, punctul 61 din prezentele concluzii.

VI – Cheltuieli de judecată

83. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură din 25 septembrie 2012, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât, potrivit soluției pe care o propunem, Regatul Unit a căzut în pretenții, iar Consiliul a solicitat obligarea sa la plata cheltuielilor de judecată, Regatul Unit trebuie să fie obligat la plata acestora. Pe de altă parte, în calitate de interveniente, Irlanda și Comisia suportă propriile cheltuieli de judecată, potrivit articolului 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură.

VII – Concluzie

84. În temeiul considerațiilor de mai sus, propunem Curții să se pronunțe astfel:

1) Respinge acțiunea.

2) Irlanda și Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată.

3) Obligă Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord la plata cheltuielilor de judecată.