Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 21. ožujka 2013.[1]

Predmet C-431/11

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske
protiv

Vijeća Europske unije

„Vanjski odnosi – Koordinacija sustavâ socijalne sigurnosti – Planirani sporazum o izmjeni Priloga VI. (Socijalna sigurnost) i Protokola 37 uz Sporazum o EGP-u – Širenje sustava Uredbe (EZ) br. 883/2004 na Europski gospodarski prostor – Odluka Vijeća 2011/407/EU o stajalištu Europske unije koje treba zastupati u Zajedničkom odboru EGP-a – Odabir ispravnog materijalnog pravnog temelja – Članak 48. UFEU-a, članak 79. stavak 2. točka (b) UFEU-a ili članak 217. UFEU-a“

I – Uvod

1. Na kojem pravnom temelju Europska unija smije svoje unutarnje propise na području socijalnog prava proširiti na treće zemlje? Ovo politički osjetljivo pitanje u središtu je ovog spora u kojem su suprotstavljeni Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske te Vijeće Europske unije sa svojim odnosnim intervenijentima.

2. Povod za ovaj spor bilo je proširenje novih unutarnjih odredaba Unije o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti na Europski gospodarski prostor (EGP) na temelju odluke Zajedničkog odbora EGP-a. U tu svrhu je Vijeće Odlukom 2011/407/EU[2] unaprijed utvrdilo stajalište koje Unija treba zauzeti te se pri tome oslonilo na odredbe o slobodi kretanja radnika unutar europskog unutarnjeg tržišta, to jest konkretno na članak 48. UFEU-a.

3. Tu odluku Ujedinjena Kraljevina pobija ovom tužbom za poništenje. Za razliku od Vijeća i Komisije, Ujedinjena Kraljevina, koju podupire Irska, smatra da u obzir ne treba uzeti odredbe o slobodi kretanja radnika, nego odredbe o pravima državljana trećih zemalja u okviru područja slobode, sigurnosti i pravde, konkretno članak 79. stavak 2. točku (b) UFEU-a.

4. Kod površnog se razmatranja razgraničenje između članka 48. UFEU-a i članka 79. stavka 2. točke (b) UFEU-a ili čak odnos između te dvije odredbe prema općoj nadležnosti u području pridruživanja iz članka 217. UFEU-a može učiniti vrlo tehničkim. No u stvarnosti je ono od velikog praktičnog značenja, osobito s obzirom na Ujedinjenu Kraljevinu i Irsku. Naime, na temelju odstupanja te su dvije države članice u okviru članka 79. stavka 2. točke (b) UFEU-a slobodne odlučiti

1 — Izvorni jezik: njemački

2 — Odluka Vijeća 2011/407/EU od 6. lipnja 2011. o stajalištu koje Europska unija treba zauzeti u Zajedničkom odboru EGP-a u vezi s izmjenom Priloga VI. (Socijalna sigurnost) i Protokola 37 uz Sporazum o EGP-u (SL L 182, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 123., str. 176.)

žele li sudjelovati u zakonodavnim aktima Unije (takozvano „rješenje opt-in”), dok u okviru članka 48. prvog stavka UFEU-a nemaju nikakvih posebnih prava te se u odnosu na zakonodavne akte mogu poslužiti u najboljem slučaju takozvanim mehanizmom nužne kočnice (članak 48. drugi stavak UFEU-a).

5. Presuda Suda u ovom slučaju pružit će smjernice za druge slične slučajeve u kojima u okviru međunarodnih sporazuma Unija želi proširiti određene odredbe socijalnog prava na treće zemlje. Poseban spomen zavrjeđuju s tim u vezi slučajevi Švicarske i Turske koji su trenutno također predmet tužbi za poništenje Ujedinjene Kraljevine protiv Vijeća [3].

II – Pravni okvir

6. Pravni okvir ovog slučaja čini, s jedne strane, Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i, s druge strane, Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru (Sporazum o EGP-u) [4] kao i njihovi odnosni protokoli.

A – *UFEU*

7. Među odredbama o slobodi kretanja osoba u Dijelu trećem, Glavi IV. UFEU-a nalazi se članak 48. UFEU-a čiji prvi stavak glasi:

„Europski parlament i Vijeće, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju mjere u području socijalne sigurnosti nužne za omogućavanje slobode kretanja radnika; u tu svrhu, Europski parlament i Vijeće uspostavljaju sustav kojim se zaposlenim i samozaposlenim radnicima migrantima i njihovim uzdržavanicima jamči:

(a) zbrajanje ukupnog staža koji se uzima u obzir na temelju zakona različitih zemalja radi stjecanja i zadržavanja prava na naknadu i obračun visine naknade;

(b) isplatu naknada osobama koje imaju boravište na državnom području država članica.”

8. Članak 79. UFEU-a, koji je dio odredaba koje se odnose na „Područje slobode, sigurnosti i pravde” sadržane u Dijelu trećem, Glavi V. UFEU-a glasi kako slijedi:

„1. Unija razvija zajedničku politiku useljavanja čiji je cilj u svim fazama osigurati učinkovito upravljanje migracijskim tokovima, pravedno postupanje prema državljanima trećih zemalja koji zakonito borave u državama članicama te sprečavanje nezakonitog useljavanja i trgovanja ljudima i jačanje mjera za njihovo suzbijanje.

2. Za potrebe stavka 1. Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom usvajaju mjere u sljedećim područjima:

[…]

(b) utvrđivanje prava državljana trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici, uključujući i uvjete koji uređuju slobodu kretanja i boravka u drugim državama članicama;

[…]”

3 — Predmeti C-656/11 (Ujedinjena Kraljevina/Vijeće) i C-81/13 (Ujedinjena Kraljevina/Vijeće) koji su tijeku

4 — SL 1994, L 1, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 106., str. 4.)

9. Dodatno valja ukazati i na članak 218. stavak 9. UFEU-a:

„Vijeće na prijedlog Komisije ili Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku donosi odluku kojom se obustavlja primjena sporazuma i utvrđuju stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma."

Protokol (br. 21) uz UEU i UFEU

10. Uz UEU i UFEU postoji i Protokol o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde (Protokol (br. 21)). U slučaju Ujedinjene Kraljevine taj protokol vrijedi za cijelo područje slobode, sigurnosti i pravde, a u slučaju Irske iz njegova područja primjene izuzet je članak 75. UFEU-a (vidjeti članak 9. Protokola (br. 21)).

11. Prema članku 1. stavku 1. prvoj rečenici i članku 3. Protokola (br. 21), Ujedinjena Kraljevina i Irska „ne sudjeluju u usvajanju mjera Vijeća" predloženih na temelju Dijela trećeg, Glave V. UFEU-a, osim ako predsjednika Vijeća u roku od tri mjeseca nakon predstavljanja prijedloga ili inicijative Vijeću obavijeste u pisanom obliku da žele sudjelovati u usvajanju i primjeni takve predložene mjere.

12. Usto, kako to propisuje članak 2. Protokola (br. 21), „nijedna odredba glave V. trećeg dijela [UFEU-a], nijedna mjera usvojena na temelju te glave, nijedna odredba bilo kojeg međunarodnog sporazuma koji je Unija sklopila na temelju te glave i nijedna odluka Suda kojom se bilo koja takva odredba ili mjera tumači nije obvezujuća za Ujedinjenu Kraljevinu ili Irsku niti se na njih primjenjuje"; a također „nijedna takva odredba, mjera ili odluka ni na koji način ne utječe na nadležnosti, prava i obveze tih država".

B – *Sporazum o EGP-u*

13. Vijeće i Komisija su u ime tadašnjih Europskih zajednica odobrili Sporazum o EGP-u 13. prosinca 1993., pri čemu je članak 238. Ugovora o EEZ-u (sada članak 217. UFEU-a) služio kao materijalni pravni temelj [5]. Riječ je o miješanom sporazumu čije su ugovorne stranke pored Europske unije kao pravne slijednice Europskih zajednica i njezine države članice.

14. Prema svojem članku 1. stavku 1., Sporazum o EGP-u je sporazum o udruživanju čiji je cilj „promicanje stalnog i uravnoteženog jačanja trgovačkih i gospodarskih odnosa između ugovornih stranaka s jednakim uvjetima tržišnog natjecanja te poštovanje istih pravila radi stvaranja ujednačenog Europskoga gospodarskog prostora […]".

15. Radi postizanja ciljeva Sporazuma o EGP-u udruživanje obuhvaća četiri temeljne slobode europskog unutarnjeg tržišta, a osobito „slobodno kretanje osoba" (članak 1. stavak 2. točka (b) Sporazuma o EGP-u), kao i „užu suradnju u drugim područjima, poput […] socijalne politike" (članak 1. stavak 2. točka (f) Sporazuma o EGP-u).

16. U skladu s člankom 7. Sporazuma o EGP-u „[a]kti n[a] koje se upućuje ili su sadržani u prilozima ovom Sporazumu ili odlukama Zajedničkog odbora EGP-a obvezuju ugovorne stranke i jesu […] dio njihovog unutarnjeg pravnog poretka", pri čemu prema točki (a) te odredbe „akt koji odgovara uredbi EEZ-a postaje kao takav dio unutarnjeg pravnog poretka ugovornih stranaka".

5 — Odluka 94/1/EZ, EZUČ od 13. prosinca 1993. o sklapanju Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru između Europskih zajednica, njihovih država članica i Republike Austrije, Republike Finske, Republike Islanda, Kneževine Lihtenštajna, Kraljevine Norveške, Kraljevine Švedske i Švicarske Konfederacije (SL 1994, L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 106., str. 3.)

17. Članak 28. Sporazuma o EGP-u sadrži pravilo koje odgovara članku 45. UFEU-a i koje se odnosi na slobodu kretanja radnika unutar EGP-a, a članak 29. Sporazuma o EGP-u sadrži odredbu koja odgovara članku 48. UFEU-a.

18. U članku 98. Sporazuma o EGP-u Zajedničkom odboru EGP-a dodjeljuje se ovlast izmjene priloga Sporazumu o EGP-u kao i niza protokola uz Sporazum o EGP-u, među ostalim Protokola 37.

19. U izvornoj verziji Priloga VI. Sporazumu o EGP-u (Socijalna sigurnost)[6], i to u odjeljku „Akti na koje se upućuje", navedena je Uredba (EEZ) br. 1408/71[7]. O istoj uredbi je riječ i u izvornoj verziji Protokola 37 uz Sporazum o EGP-u[8] u vezi s „Administrativn[om] komisij[om] za socijalnu sigurnost radnika migranata". Oba ova upućivanja treba se sada u skladu s Odlukom br. 76/2011 Zajedničkog odbora EGP-a[9] u bitnome zamijeniti upućivanjem na Uredbu (EZ) br. 883/2004[10] i Uredbu (EZ) br. 988/2009[11] .

III – Okolnosti spora

20. Odredbe, koje se primjenjuju unutar Unije i koje se odnose na koordinaciju sustava socijalne sigurnosti, dugo vremena su bile sadržane u Uredbi br. 1408/71. S učinkom od 1. svibnja 2010. one su zamijenjene Uredbom br. 883/2004 koja je sama kasnije izmijenjena, među ostalim, Uredbom br. 988/2009.

21. U Zajedničkom odboru EGP-a bilo je predviđeno da se odredbe o socijalnoj sigurnosti u Prilogu VI. Sporazumu o EGP-u i u Protokolu 37 uz Sporazum o EGP-u prilagode izmijenjenoj pravnoj situaciji unutar Unije te da se Uredbu br. 883/2004 uključi u Sporazum o EGP-u. U tu se svrhu trebalo osobito upućivanja na Uredbu br. 1408/71 sadržana u Prilogu VI. i Protokolu 37 zamijeniti upućivanjima na Uredbu br. 883/2004 i na Uredbu br. 988/2009.

22. S obzirom na to Komisija je podnijela Prijedlog odluke Vijeća o stajalištu koje Europska unija treba zauzeti u Zajedničkom odboru EGP-a. Izvorna verzija tog prijedloga od 9. rujna 2010. temeljila se još na člancima 48. i 352. te na članku 218. stavku 9. UFEU-a[12]. Kasnije, 10. ožujka 2011. Komisija je izmijenila svoj prijedlog na način da je samo članak 48. i članak 218. stavak 9. UFEU-a navela kao pravne temelje[13]. Brisanje članka 352. UFEU-a kao dodatnog pravnog temelja Komisija je obrazložila time da je Ugovorom iz Lisabona nadležnost Unije u skladu s člankom 48. UFEU-a proširena izvan tradicionalnog područja radnika migranata na samozaposlene radnike.

23. Dana 6. lipnja 2011. Vijeće je donijelo Odluku 2011/407 kojom je utvrdilo stajalište Unije u Zajedničkom odboru EGP-a (u daljnjem tekstu: pobijana odluka). Ta se odluka, kao što je to Komisija predložila, temelji na članku 48. i članku 218. stavku 9. UFEU-a.

6 — SL 1994., L 1, str. 327. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 106., str. 168.)

7 — Uredba Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice (prvi put objavljena u SL 1971., L 149, str. 2., a potom više puta izmijenjena) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 7.)

8 — SL 1994., L 1, str. 206. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 106., str. 90.)

9 — Odluka Zajedničkog odbora EGP-a br. 76/2011 od 1. srpnja 2011. o izmjeni Priloga VI. (Socijalna sigurnost) i Protokola 37 Sporazumu o EGP-u (SL L 262, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 109., str. 263.)

10 — Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog Parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.)

11 — Uredba (EZ) br. 988/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti i o utvrđivanju sadržaja njezinih priloga (SL L 284, str. 46.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 213.)

12 — SEC(2010) 1013 *final*

13 — SEC(2011) 261 *final*

24. Odlukom br. 76/2011 od 1. srpnja 2011. Zajednički odbor EGP-a izvršio je predviđene izmjene u Prilogu VI. (Socijalna sigurnost) i u Protokolu 37 uz Sporazum o EGP-u. Međutim, kako bi ta odluka stupila na snagu, potrebno je da jedna od stranaka Sporazuma o EGP-u udovolji određenim ustavnopravnim zahtjevima.

IV – Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

25. Dana 16. kolovoza 2011. Ujedinjena Kraljevina podnijela je tužbu za poništenje protiv Odluke 2011/407. Ona smatra da se pobijana odluka nije smjela temeljiti na članku 48. UFEU-a, nego na članku 79. stavku 2. točki (b) UFEU-a.

26. Rješenjem predsjednika Suda od 10. siječnja 2012. Irskoj je dopušteno intervenirati u potporu zahtjevu tužitelja, a Europskoj komisiji u potporu zahtjevu tuženika.

27. Ujedinjena Kraljevina, koju podupire Irska, od Suda zahtijeva da:

— poništi Odluku 2011/407/EU;

— ograniči vremenske učinke te odluke dok Vijeće ne donese, na temelju članka 79. stavka 2. točke (b) UFEU-a, novu odluku o stajalištu koje Europska unija treba zauzeti u Zajedničkom odboru za Europski gospodarski prostor (EGP) u vezi s izmjenom Priloga VI. (Socijalna sigurnost) i Protokola 37 uz Sporazum o EGP-u, i

— naloži Vijeću snošenje troškova [14].

28. Vijeće, koje podupire Komisija, zahtijeva od Suda da:

— odbije tužbu i

— naloži tužitelju snošenje troškova postupka.

29. Tužba Ujedinjene Kraljevine pred Sudom ispitana je u pisanom postupku, a 6. veljače 2013. održana je rasprava.

V – Ocjena

30. Tužba Ujedinjene Kraljevine temelji se na samo jednom razlogu za poništenje: Vijeće je kod utvrđivanja stajališta Unije upotrijebilo pogrešan pravni temelj te je time povrijedilo načelo dodjeljivanja (članak 5. stavak 1. prva rečenica 5. UEU-a) [15].

31. U *postupovnopravnom pogledu* sve strane se slažu da je Vijeće Europske unije ispravno utvrdilo stajalište Unije u obliku odluke prema članku 218. stavku 9. UFEU-a. Naime, Zajednički odbor EGP-a je tijelo uspostavljeno Sporazumom o EGP-u koje donosi odluke s pravnim učinkom o izmjenama priloga i niza protokola uz taj sporazum (članak 98. Sporazuma o EGP-u).

14 — Irska kao intervenijent nije podnijela zahtjev za naknadu troškova.

15 — Posebno u vezi s načelom dodjeljivanja na području vanjskog djelovanja Unije, vidjeti mišljenje 2/94 od 28. ožujka 1996. (Zb., str. I-1759., t. 23. i 24.), mišljenje 2/00 od 6. prosinca 2001. (Zb., str. I-9713., t. 5.), mišljenje 1/08 od 30. studenoga 2009. (Zb., str. I-11129., t. 110.) i presudu od 1. listopada 2009., Komisija/Vijeće (C-370/07, Zb., str. I-8917., t. 46. i 47.).

32. Nadalje je nesporno da takva odluka Vijeća o utvrđivanju stajališta Zajednice pored članka 218. stavka 9. UFEU-a mora imati i *materijalni pravni temelj* koji određuje opseg nadležnosti i prema tome manevarski prostor koji Ugovori konačno daju Uniji [16]. No predmet žustrih rasprava je pitanje treba li taj pravni temelj u ovom slučaju tražiti u odredbama o unutarnjem tržištu ili odredbama o području slobode, sigurnosti i pravde, ili pak u nadležnosti u području pridruživanja iz članka 217. UFEU-a.

33. To da je odabir ispravnog pravnog temelja od velikog praktičnog i institucionalnog, odnosno ustavnopravnog, značaja [17] očito je upravo u slučaju kao što je ovaj: odabir pravnog temelja utječe na to hoće li Ujedinjena Kraljevina i Irska iskoristiti posebna prava koja su im dodijeljena „rješenjem opt-in" u skladu s Protokolom br. 21 uz UEU i UFEU.

A – *Odabir ispravnog materijalnog temelja*

34. Prema ustaljenoj sudskoj praksi odabir pravnog temelja za neki akt Unije mora se temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su cilj i sadržaj tog akta [18].

35. Pobijanom odlukom je stajalište koje Unija treba zauzeti u Zajedničkom odboru EGP-a u bitnome utvrđeno na način da se nove odredbe koju su se do tada primjenjivale samo unutar Unije i koje su se odnosile na koordinaciju sustava socijalne sigurnosti prema Uredbama br. 883/2004 i br. 988/2009 [19] trebaju proširiti na cijeli EGP [20].

1. Članak 79. UFEU-a nije odgovarajući pravni temelj

36. Proširenjem Uredbe br. 883/2004 na cijeli EGP njezino zemljopisno područje primjene prošireno je izvan područja Unije na tri države EFTA-e, Norvešku, Island i Lihtenštajn. To nužno ima za posljedicu da i područje primjene *ratione personae* te uredbe od sada uključuje niz drugih osoba koje nisu građani Unije, nego imaju državljanstvo trećih zemalja. Na to su Ujedinjena Kraljevina i Irska posebno ukazale.

37. Površnim opažanjem mogao bi se zbog toga steći dojam da je članak 79. stavak 2. točka (b) UFEU-a *sedes materiae* jer ta odredba izričito omogućava „utvrđivanje prava državljana trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici, uključujući i uvjete koji uređuju slobodu kretanja i boravka u drugim državama članicama". To može uključivati i odredbe o socijalnoj sigurnosti za državljane trećih zemalja [21].

16 — Presuda Komisija/Vijeće (C-370/07, navedena u bilješci 15.); vidjeti u istom smislu presudu od 14. srpnja 1976., Kramer i dr. (3/76, 4/76 i 6/76, Zb., str. 1279., t. 19.), prema kojoj treba uzeti u obzir „sustav i materijalne odredbe prava Zajednice"; usporediti i mišljenje 2/94 (navedeno u bilješci 15., t. 23. i sljedeće).

17 — Vidjeti mišljenje 2/00 (t. 5.), mišljenje 1/08 (t. 10.) i presudu Komisija/Vijeće (C-370/07, t. 47.), navedeni u bilješci 15.

18 — Presude od 11. lipnja 1991., Komisija/Vijeće (C-300/89, Zb., str. I-2867., t. 10.), od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija (C-402/05 P i C-415/05 P, Zb., str. I-6351., t. 182.), i od 19. srpnja 2012., Parlament/Vijeće (C-130/10, t. 42.)

19 — U nastavku ću radi pojednostavljenja upućivati samo na Uredbu br. 883/2004.

20 — Vidjeti osobito uvodnu izjavu 2. pobijane odluke: „Primjereno je uključiti [uredbe br. 883/2004 i br. 988/2009] u Sporazum EGP-u…".

21 — To proizlazi, među ostalim, iz Izjave o člancima 48. i 79. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Izjava br. 22 priložena Završnom aktu Međuvladine konferencije koja je donijela Ugovor iz Lisabona, potpisan 13. prosinca 2007.; SL 2008., C 115, str. 346., i SL 2012., C 326, str. 348.).

38. Nesporno je da se na toj odredbi već temeljilo nekoliko pravnih akata koji su u okviru sporazumâ s trećim zemljama imali za cilj uključiti njihove državljane u područje primjene socijalnopravnih odredaba prava Unije [22]. Ta okolnost ne može sama za sebe biti dovoljna za određivanje odgovarajućeg pravnog temelja za predmetnu pobijanu odluku Vijeća [23].

39. Treba uzeti u obzir da je članak 79. UFEU-a dio odredaba o području slobode, sigurnosti i pravde te da pripada poglavlju o politici granične kontrole, azila i useljavanja. U skladu sa svojim stavkom 1. članak 79. UFEU-a ima poseban cilj: odredba služi razvoju zajedničke politike useljavanja Unije „čiji je cilj […] osigurati učinkovito upravljanje migracijskim tokovima, pravedno postupanje prema državljanima trećih zemalja […] te sprečavanje nezakonitog useljavanja i trgovanja ljudima i jačanje mjera za njihovo suzbijanje". Sve mjere koje se temelje na članku 79. stavku 2. točki (b) UFEU-a treba promatrati u tom kontekstu i one se usto izričito usvajaju samo „za potrebe stavka 1.".

40. Taj cilj članka 79. stavka 2. točke (b) UFEU-a i njegov regulatorni kontekst nisu prikladni za mjeru poput one koja je predmet spora u ovom postupku.

41. Pobijana odluka ne sastoji se, naime, od toga da se u okviru zajedničke politike useljavanja određenim državljanima trećih zemalja koji zakonito borave na području Unije priznaju određena socijalna prava kako bi se s njima u smislu članka 79. stavka 1. UFEU-a „pravedno postupalo". Naprotiv, ta je odluka očito dalekosežnija. Ona služi daljnjem razvoju pridruživanja, stvorenom na temelju Sporazuma o EGP-u, između triju država EFTA-e, Norveške, Islanda i Lihtenštajna te je dio mjera kojima se pravo europskog unutarnjeg tržišta što je više moguće proširuje na EGP [24]. Državljani triju država EFTA-e, Norveške, Islanda i Lihtenštajna moraju se moći pod istim socijalnim uvjetima koristiti slobodom kretanja osoba kao i građani Unije.

42. Osim toga, pobijanom se odlukom, kao što Komisija s pravom ističe, uopće ne teži samo uređivanju socijalnih prava *državljana trećih zemalja*, to jest Norvežana, Islanđana i Lihtenštajnaca, u Uniji, već i obrnuto, uređivanju socijalnih prava *građana Unije* u trima dotičnim državama EFTA-e. Izmjenom Sporazuma o EGP-u, koja je predviđena pobijanom odlukom, ne samo da norveški državljanin na području Unije, navedimo samo jedan primjer, već i građanin Unije u Norveškoj ima koristi od koordinacije sustava socijalne sigurnosti na temelju Uredbe br. 883/2004. Naime, u skladu s člankom 7. točkom (a) Sporazuma o EGP-u uredba Unije na koju se upućuje u prilogu Sporazumu o EGP-u obvezuje sve ugovorne stranke, uključujući dakle i tri dotične države EFTA-e, i kao takva postaje dio njihova unutarnjeg pravnog poretka. Za razliku od onoga što Irska smatra, u tom smislu nije potrebna nikakva nacionalna mjera prenošenja.

43. S obzirom na to treba odbiti tvrdnju Ujedinjene Kraljevine i Irske, prema kojoj članak 79. stavak 2. točka (b) UFEU-a treba biti odgovarajući pravni temelj za pobijanu odluku.

22 — Riječ je, s jedne strane, o šest odluka Vijeća, 2010/697/EU (SL L 306, str. 1.), 2010/698/EU (SL L 306, str. 8.), 2010/699/EU (SL L 306, str. 14.), 2010/700/EU (SL L 306, str. 21.), 2010/701/EU (SL L 306, str. 28.) i 2010/702/EU (SL L 306, str. 35.), od 21. listopada 2010. o stajalištima koja Unija treba zastupati u vijećima za pridruživanje s Marokom, Tunisom, Alžirom i Izraelom kao i u vijećima za stabilizaciju i pridruživanje s Makedonijom i Hrvatskom i, s druge strane, o trima odlukama Vijeća, 2012/773/EU (SL L 340, str. 1.), 2012/774/EU (SL L 340, str. 7.) i 2012/775/EU (SL L 340, str. 13.), od 6. prosinca 2012. o stajalištima koja Unija treba zastupati u vijećima za stabilizaciju i pridruživanje s Albanijom i Crnom Gorom kao i u Odboru za suradnju sa San Marinom. Unutar Unije, članak 79. stavak 2. točka (b) UFEU-a (bivši članak 63. stavak 4. UEZ-a) također je poslužio kao pravni temelj za donošenje Uredbe Vijeća (EZ) br. 859/2003 od 14. svibnja 2003. o proširenju odredaba Uredbe (EEZ) br. 1408/71 i Uredbe (EEZ) br. 574/72 na državljane trećih zemalja za koje ne vrijede spomenute odredbe isključivo na osnovi njihova državljanstva (SL L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 25.) i Uredbe (EU) br. 1231/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o proširenju primjene Uredbe (EZ) br. 883/2004 i Uredbe (EZ) br. 987/2009 na državljane trećih zemalja koji tim uredbama još nisu obuhvaćeni isključivo na temelju svog državljanstva (SL L 344, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 261.).

23 — Presude od 6. studenoga 2008., Parlament/Vijeće (C-155/07, Zb., str. I-8103., t. 34), i od 8. rujna 2009., Komisija/Parlament i Vijeće (C-411/06, Zb., str. I-7585., t. 77.), kao i mišljenje Suda 1/94 od 15. studenoga 1994. (Zb., str. I-5267., t. 52.) i mišljenje 1/08 (navedeno u bilješci 15., t. 172.)

24 — U vezi s ovim ciljem EGP-a, vidjeti u širem smislu presude od 23. rujna 2003., Ospelt i Schlössle Weissenberg (C-452/01, Zb., str. I-9743., t. 29.), i od 22. siječnja 1997., Opel Austria/Vijeće (T-115/94, Zb., str. II-39., t. 107.), kao i petu uvodnu izjavu Sporazuma o EGP-u.

2. Članak 48. UFEU-a također nije odgovarajući pravni temelj

44. Smatram, međutim, da se pobijana odluka ne može zasnivati niti na članku 48. UFEU-a na koji se pozivaju Vijeće i Komisija.

45. I to ne toliko zbog toga što su odredbama o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti prema Uredbi br. 883/2004 i gospodarski neaktivne osobe uključene u njezino područje primjene [25]. Naime, ova uredba ne bavi se pretežito socijalnom sigurnošću osoba koje same ne obavljaju plaćenu djelatnost. Ona se odnosi uglavnom na socijalnu sigurnost osoba koje obavljaju plaćenu djelatnost, to jest socijalnu sigurnost radnika i samozaposlenih osoba. Socijalna sigurnost gospodarski neaktivnih osoba predstavlja u najboljem slučaju rubno područje koje Uredba br. 883/2004 doduše uređuje, ali je daleko od toga da predstavlja njezin glavni predmet. Shodno tome, ovaj aspekt nije mjerodavan za odabir pravnog temelja [26]. Naime, odabir pravnog temelja za akt Unije treba usmjeriti na glavnu točku njegova regulatornog sadržaja [27].

46. Naime, Ujedinjena Kraljevina i Irska s punim pravom navode da članak 48. UFEU-a može služiti kao temelj u biti samo za usvajanje unutarnjih mjera Unije, a usto se odnosi samo na socijalnu sigurnost građana Unije, ali ne i državljana trećih zemalja.

47. Članak 48. UFEU-a omogućuje samo usvajanje „mjera u području socijalne sigurnosti nužnih za omogućavanje slobode kretanja radnika". On pripada istom poglavlju Ugovora kao i članak 45. stavak 1. UFEU-a, koji utvrđuje da se sloboda kretanja radnika osigurava „unutar Unije". Sud je također već utvrdio da članak 45. UFEU-a (bivši članak 48. Ugovora o EEZ-u) osigurava slobodu kretanja „samo radnika iz država članica" [28], tj. građana Unije [29].

48. U skladu s time, državljani trećih zemalja ne mogu se unutar Unije pozivati na slobodu kretanja u skladu s člankom 45. UFEU-a [30], a zakonodavac Unije nije ovlašten samo na temelju članka 48. UFEU-a usvojiti posebne mjere za koordinaciju sustavâ socijalne sigurnosti između Unije i trećih zemalja. Naime, takve mjere nisu nužne za ostvarenje slobode kretanja radnika (unutar Unije) u smislu članaka 45. i 48. UFEU-a.

49. Doduše, nasuprot stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske, ne smatram uopće isključenim da se institucije Unije mogu pozvati na nadležnosti koje su im dane za uspostavu unutarnjeg tržišta kako bi usvajanjem propisa za građane i poduzetnike Unije istodobno uredile i situaciju državljana trećih zemalja, primjerice ako je to potrebno za uspostavu jednakih uvjeta tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu [31].

25 — Kao što iz spisa i rasprave proizlazi, *politički gledano* za Ujedinjenu Kraljevinu upravo ovo namjeravano uključivanje gospodarski neaktivnih osoba u sustav koordinacije sustava socijalne sigurnosti, koji važi za EGP-u, predstavlja zapravo kamen spoticanja. U postupku pred Sudom Ujedinjena Kraljevina je doduše izrazila spremnost da s trima državama EFTA-e, Norveškom, Islandom i Lihtenštajnom dođe do dvostranog rješenja istovjetnog onome u Uredbi br. 883/2004, ali uz isključivanje kategorije gospodarski neaktivnih osoba.

26 — Vidjeti u tom smislu presudu od 11. listopada 2001., Khalil i dr. (C-95/99 do C-98/99 i C-180/99, Zb., str. I-7413, t. 55. do 58., osobito t. 56.), u pogledu uključivanja osoba bez državljanstva i izbjeglica u sustav Uredbe br. 1408/71.

27 — Ako ispitivanje mjere pokaže da ona ima dva postavljena cilja ili obuhvaća dvije sastavnice, a jedan od tih ciljeva ili sastavnica može se prepoznati kao glavni, dok drugi ima samo sporedno značenje, tada mjeru treba temeljiti samo na jednom pravnom temelju i to onom koji zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj odnosno sastavni dio (presude Parlament/Vijeće, C-155/07, navedena u bilješci 23., t. 35., i Parlament/Vijeće, C-130/10, navedena u bilješci 18., t. 43.; vidjeti u istom smislu presudu od 17. ožujka 1993., Komisija/Vijeće, C-155/91, Zb., str. I-939., t. 19. i 21.).

28 — Presuda od 5. srpnja 1984., Meade (238/83, Zb., str. 2631., t. 7.)

29 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika F. Mancinija od 30. svibnja 1984. u predmetu Meade (naveden u bilješci 28.) i nezavisnog odvjetnika F. Jacobsa od 30. studenoga 2000. u predmetu Khalil i dr. (naveden u bilješci 26., t. 19.)

30 — Umjesto toga je slobodno kretanje radnika unutar EGP-a zajamčeno člankom 28. Sporazuma o EGP-u

31 — Vidjeti u tom smislu presudu Khalil i dr. (navedenu u bilješci 26., t. 56.); vidjeti osim toga moje mišljenje od 26. ožujka 2009. u predmetu Komisija/Vijeće („Vijetnam", C-13/07, t. 149.), u kojem raspravljam o odlomku iz mišljenja 1/94 (navedeno u bilješci 23., vidjeti osobito točke 81. i 86.) koji su Ujedinjena Kraljevina i Irska istaknule.

50. Međutim, u ovom slučaju nije riječ samo o tome da se situacija državljana trećih zemalja usvajanjem socijalnopravnog propisa uređuje *za područje Unije*. Naprotiv, predmet pobijane odluke u prvom je redu proširenje postojećih odredaba socijalne sigurnosti Uredbe br. 883/2004 na treće zemlje, odnosno Norvešku, Island i Lihtenštajn [32].

51. S obzirom na to, članak 48. UFEU-a ne može poslužiti kao pravni temelj za pobijanu odluku, kao ni članak 79. UFEU-a.

3. Članak 217. UFEU-a bio bi odgovarajući materijalni pravni temelj

52. Za određivanje odgovarajućeg pravnog temelja za pobijanu odluku presudna je činjenica da je ta odluka unutar Unije prvi nužan korak na putu prema izmjeni i daljnjem razvoju Sporazuma o EGP-u. Za to bi trebalo upotrijebiti istu *materijalnu* ovlast kao onu pri donošenju Sporazuma o EGP-u, tj. nadležnost u području pridruživanja iz članka 217. UFEU-a.

53. U trenutku sklapanja Sporazuma o EGP-u u njegov je Prilog VI. (Socijalna sigurnost) i njegov Protokol 37 bila uključena tada važeća Uredba br. 1408/71 te su na taj način u njoj sadržane odredbe o koordinaciji sustava socijalne sigurnost proširene na cijeli EGP.

54. Jedino je primjena Uredbe br. 1408/71 unutar Unije počivala tada na članku 48. UFEU-a (bivši članak 51. Ugovora o EEZ-u), dok je sustav stvoren tom uredbom bio proširen na EGP na temelju samog Sporazuma o EGP-u, dakle temeljio se na nadležnosti u području pridruživanja iz članka 217. UFEU-a (bivši članak 238. Ugovora o EEZ-u).

55. Ne bi imalo smisla da danas treba vrijediti nešto drugo u pogledu zamjene Uredbe br. 1408/71 njezinom uredbom nasljednicom, to jest Uredbom br. 883/2004.

56. Umjesto toga valja i s obzirom na Uredbu br. 883/2004 poći od toga da jedino njezino važenje unutar Unije počiva na članku 48. UFEU-a. Nasuprot tome odluka Zajedničkog odbora EGP-a, kojom će ta uredba ubuduće umjesto Uredbe br. 1408/71 biti uključena u Prilog VI. (Socijalna sigurnost) i u Protokol 37 uz Sporazum o EGP-u i time proširena na cijeli EGP, dobiva s gledišta prava Unije legitimaciju iz nadležnosti u području pridruživanja iz članka 217. UFEU-a. Ništa drugo ne može vrijediti za pobijanu odluku, kojom se prije djelovanja Zajedničkog odbora EGP-a utvrđuje stajalište Unije i time u konačnici priprema djelovanje Unije na međunarodnoj razini kao i namjeravane prilagodbe Sporazuma o EGP-u.

57. Za razliku od članka 48. UFEU-a, članak 217. UFEU-a nedvojbeno omogućuje donošenje odredaba o odnosu između Unije i trećih zemalja te korištenje tim odredbama i drugim osobama kao građanima Unije, uključujući gospodarski neaktivne osobe. Upravo te odredbe, koje se tiču odnosa između Unije i trećih zemalja kao i pravnog položaja državljana tih trećih zemalja, čine sporazum o pridruživanju. U tom smislu, Sud je već davno utvrdio da članak 217. UFEU-a (bivši članak 238. Ugovora o EEZ-u) Uniji nužno daje ovlast za osiguranje ispunjenja njezinih obveza prema trećim zemljama u svim područjima obuhvaćenima Ugovorima [33].

32 — Vidjeti gornju točku 42. ovog mišljenja.

33 — Presuda od 30. rujna 1987., Demirel (12/86, Zb., str. 3719., t. 9.)

58. Čak ako bi se željelo pretpostaviti da bi se iste ili barem slične odredbe o koordinaciji sustavâ socijalne sigurnosti u odnosu na državljane trećih zemalja mogle usvojiti također na temelju članka 79. stavka 2. točke (b) UFEU-a, članak 217. UFEU-a trebalo bi u kontekstu sporazuma o pridruživanju s trećim zemljama, osobito u kontekstu tako bliskog pridruživanja kao što je Sporazum o EGP-u, ipak smatrati kao *lex specialis* [34].

59. Primjeni članka 217. UFEU-a kao ovlasti za donošenje odluke poput one koja se ovdje pobija ne može se prigovoriti iz razloga što bi na taj način postupak za donošenje odluka Zajedničkog odbora EGP-a bio pretjerano otežan.

60. Naime, s jedne strane, za odabir pravnog temelja pravnog akta nisu mjerodavni postupci, nego je pravni temelj mjerodavan za postupak koji treba primijeniti pri donošenju pravnog akta [35].

61. S druge strane, primjena članka 217. UFEU-a kao materijalnog pravnog temelja u ovom slučaju ne dovodi ni do kakve izmjene postupka. Naime, s postupovnopravnog gledišta mjerodavan ostaje članak 218. stavak 9. UFEU-a, u čijem području primjene Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom (članak 16. stavak 3. UEU-a). Zahtjev jednoglasnosti u Vijeću (članak 218. stavak 8. drugi podstavak UFEU-a), jednako kao i zahtjev suglasnosti Europskog parlamenta (članak 218. stavak 6. točka (a) podtočka (i) UFEU-a), prema svojem smislu i svrsi odnosi se jedino na prvo sklapanje sporazuma o pridruživanju ili strukturne izmjene takvog sporazuma na koje se članak 218. stavak 9. UFEU-a prema drugom dijelu rečenice („uz iznimku…") ne primjenjuje.

62. S obzirom na to, moj je zaključak da bi članak 217. UFEU-a bio odgovarajući materijalni pravni temelj za pobijanu odluku, dok bi s postupovnopravnog gledišta ostao prikladan članak 218. stavak 9. UFEU-a.

63. Uostalom, postupovnopravno Sud u ovom slučaju nije spriječen odlučiti da je članak 217. UFEU-a odgovarajući pravni temelj za pobijanu odluku. Naime, prigovor pogrešnog pravnog temelja izričito je iznijela Ujedinjena Kraljevina, uz potporu Irske, te ga time učinila predmetom spora. K tomu, Sud ne može kod svoje nezavisne ocjene problematike pravnog temelja biti ograničen samo na odredbe primarnog prava koje su spomenule stranke u postupku (članak 79. UFEU-a, s jedne strane, i članak 48. UFEU-a, s druge strane). Naime, sudac nije „glas stranaka" [36]. U skladu s time, on ne može imati obvezu uzimanja u obzir samo argumenata na kojima su stranke temeljile svoje tvrdnje jer bi se inače njegova odluka morala, ovisno o slučaju, temeljiti na pogrešnim pravnim razlozima [37]. U konačnici, također ne postoje nikakve sumnje s obzirom na pravo na saslušanje i zahtjeve kontradiktornog postupka [38] jer je mogućnost primjene članka 217. UFEU-a kao materijalnog pravnog temelja na raspravi bila izričito raspravljena sa svim strankama u postupku.

34 — Vidjeti u tom pogledu i presudu Parlament/Vijeće (C-155/07, navedenu u bilješci 23., t. 34.), prema kojoj pravni akt uvijek treba temeljiti na posebnijem od dvaju mogućih pravnih temelja.

35 — Presuda Parlament/Vijeće (C-130/10, navedena u bilješci 18., t. 80.)

36 — Kao što je to već primijetio nezavisni odvjetnik P. Léger u svojem mišljenju od 2. travnja 1998. u predmetu Parlament/Gutiérrez de Quijano y Lloréns (C-252/96 P, Zb., str. I-7421., t. 36.)

37 — Vidjeti u tom smislu rješenje od 27. rujna 2004., UER/M6 i dr. (C-470/02 P, t. 69.), i presudu od 21. rujna 2010., Švedska/API i Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, Zb., str. I-8533., t. 65.).

38 — Presude od 2. prosinca 2009., Komisija/Irska i dr. (C-89/08 P, Zb., str. I-11245., osobito t. 50. i 51.), i od 17. prosinca 2009., preispitivanje M/EMEA (C-197/09 RX-II, Zb., str. I-12033., t. 39. do 42.).

4. Podredno: pozivanje na članak 216. stavak 1. UFEU-a

64. Samo ako Sud odluči ne slijediti moje zaključke o članku 217. UFEU-a, dodajem da bi u ovom slučaju također došlo u obzir pozivanje na članak 216. stavak 1. UFEU-a. U ovoj odredbi u bitnome je kodificirana takozvana doktrina AETR [39] na koju je osobito Vijeće ukazalo u svojem pisanom očitovanju Sudu i u odnosu na koju su i druge stranke u postupku također mogle zauzeti stajalište.

65. Članak 216. stavak 1. UFEU-a ovlašćuje Uniju da sklopi međunarodni sporazum s jednom ili više trećih zemalja „ako se tako predviđa Ugovorima ili ako je sklapanje sporazuma potrebno radi postizanja nekog od ciljeva iz Ugovorâ, u okviru politika Unije, ili ako je to predviđeno nekim pravno obvezujućim aktom Unije ili bi moglo utjecati na zajednička pravila ili promijeniti njihovo područje primjene".

66. Sporazum o EGP-u je međunarodni sporazum koji su Europske zajednice kao pravne prednice Unije sklopile s trećim zemljama. U skladu s člankom 216. stavkom 2. UFEU-a ovaj sporazum obvezuje i Uniju i njezine države članice te je slijedom toga pravno obvezujući akt Unije u smislu članka 216. stavka 1. UFEU-a.

67. Sadržajno je cilj Sporazuma o EGP-u promicanje jednakih uvjeta tržišnog natjecanja te poštovanja istih pravila radi stvaranja ujednačenog Europskoga gospodarskog prostora (članak 1. stavak 1. Sporazuma o EGP-u). Predmet EGP-a je osobito jamčenje slobodnog kretanja osoba (članak 1. stavak 2. točka (b) Sporazuma o EGP-u) što je popraćeno užom suradnjom, među ostalim, u području socijalne politike (članak 1. stavak 2. točka (f) Sporazuma o EGP-u).

68. Radi postizanja tih ciljeva Sporazuma o EGP-u nužno je i na razini EGP-a provesti moderniziranje i pojednostavljenje odredaba koje važe unutar Unije i koje se odnose na koordinaciju sustava socijalne sigurnosti, a kao što se dogodilo sa zamjenom Uredbe br. 1408/71 Uredbom br. 883/2004 [40]. Bez zamjene upućivanja na staru uredbu upućivanjem na novu uredbu u Prilogu VI. (Socijalna sigurnost) i u Protokolu 37 uz Sporazum o EGP-u, ostvarivanje slobode kretanja osoba u EGP-u ne bi se odvijalo pod istim socijalnim uvjetima kao unutar Unije. Zbog toga bi postojala opasnost da se ugrozi temeljni cilj EGP-a koji se sastoji od stvaranja jednakih uvjeta tržišnog natjecanja uz ista pravila u ujednačenom gospodarskom prostoru.

69. Naposljetku, proširenje Uredbe br. 883/2004 na cijeli EGP, koje je predviđeno pobijanom odlukom, osigurava da se ne utječe na „zajednička pravila" u smislu članka 216. stavka 1. UFEU-a, to jest ovdje Sporazum o EGP-u koji obvezuje Uniju i sve njezine države članice [41].

70. Shodno tome bi se pobijana odluka mogla također temeljiti na doktrini AETR izraženoj u članku 216. stavku 1. UFEU-a. Međutim, budući da članak 217. UFEU-a predstavlja drugi, posebniji materijalni pravni temelj za pobijanu odluku [42], na kraju bi se trebalo pozvati ne na članak 216. stavak 1. UFEU-a, nego na članak 217. UFEU-a [43].

39 — Doktrina AETR potječe od presude od 31. ožujka 1971., Komisija/Vijeće („AETR", 22/70, Zb., str. 263., t. 15. do 19.); sažetak novijeg datuma nalazi se, npr., u mišljenju 1/03 od 7. veljače 2006. (Zb., str. I-1145, t. 114. do 133.).

40 — O tome vidjeti uvodnu izjavu 3. Direktive 883/2004.

41 — O vanjskoj nadležnosti Unije, kada su donesene zajedničke pravne norme na koje se može utjecati, vidjeti mišljenje 1/03 (navedeno u bilješci 39., t. 116.).

42 — Vidjeti gore točke 52. do 63. ovog mišljenja.

43 — Vidjeti u tom smislu ponovno presudu Parlament/Vijeće (C-155/07, navedena u bilješci 23., t. 34.), prema kojoj pravni akt uvijek treba temeljiti na posebnijem od dvaju mogućih pravnih temelja.

B – *Koristan učinak Protokola (br. 21) uz UEU i UFEU*

71. Dodatno bih želio istaknuti da primjena članka 217. UFEU-a, jednako kao i članka 48. UFEU-a, ili čak članka 216. stavka 1. UFEU-a, u slučaju kao što je ovaj ne lišava Protokol (br. 21) uz UEU i UFEU njegova korisnog učinka.

72. Protokol (br. 21) sadrži posebne odredbe za Ujedinjenu Kraljevinu i Irsku u odnosu na područje slobode, sigurnosti i pravde. Prema Protokolu, mjere koje se predlažu u skladu s Dijelom trećim, Glavom V. UFEU-a za Ujedinjenu Kraljevinu i Irsku vrijede samo ako te dvije države članice izričito i u pisanom obliku izjave da žele sudjelovati u tim mjerama („rješenje opt-in", vidjeti članak 1. stavak 1. prvu rečenicu u vezi s člankom 3. Protokola (br. 21)).

73. Stvarno područje primjene tog posebnog uređenja izričito je ograničeno na područje slobode, sigurnosti i pravde. Kao uređenje koje je iznimka, usto ga treba još i usko tumačiti.

74. Smisao i cilj Protokola (br. 21) nije dati Ujedinjenoj Kraljevini i Irskoj slobodu odlučivanja o sudjelovanju u mjerama i o obvezivanju mjerama koje donose institucije Unije u drugim područjima prava Unije, osobito u okviru unutarnjeg tržišta ili pridruživanja trećih zemalja.

75. U skladu s time, „rješenje opt-in" ne može se primijeniti na usvajanje mjera koje se – kao i ova sporna odluka Vijeća – odnose na proširenje odredaba, koje se primjenjuju u okviru unutarnjeg tržišta, na treće zemlje.

76. Ako bi pojedinačne države članice Unije u odnosu s pridruženim trećim zemljama ili njihovim državljanima samo djelomično primjenjivale pravnu stečevinu Unije i na taj način mogle zahtijevati poseban tretman, to bi znatno utjecalo na funkcioniranje sporazuma o pridruživanju, a osobito Sporazuma o EGP-u, koji na području unutarnjeg tržišta i slobode kretanje osoba dovodi do potpunog pridruživanja.

77. Ako bi se i za mjere, kao što je pobijana odluka, željelo ostvariti „rješenje opt-in" i time u konačnici zamisao Europe *à la carte*, ne bi bilo ugroženo samo unutarnje tržište kao jedan od središnjih stupova Europske unije, već bi se dovelo u pitanje i sam opstanak EGP-a. Javila bi se opasnost od rascjepkanosti ovog unutarnjeg tržišta proširenog trima državama EFTA-e, Norveškom, Islandom i Lihtenštajnom, sa štetnim posljedicama na jednako postupanje sa svim osobama i poduzetnicima koji djeluju na ovom unutarnjem tržištu kao i na ujednačenost na njih primjenjivih uvjeta tržišnog natjecanja.

C – *Posljedice odabira pogrešnog pravnog temelja za valjanost pobijane odluke*

78. Kao što je gore utvrđeno, Vijeće je odabralo pogrešan pravni temelj za spornu odluku. Tu se odluku trebalo temeljiti na nadležnosti u području pridruživanja iz članka 217. UFEU-a kao materijalnom pravnom temelju, u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a kao postupovnom pravnom temelju.

79. Odabir pogrešnog pravnog temelja za pravni akt Unije ipak još ne znači nužno da taj pravni akt Unije treba poništiti. Prema sudskoj praksi, od poništenja pravnog akta treba odustati ako primjena neodgovarajućeg pravnog temelja nije mogla imati posljedice na sadržaj pravnog akta ili na postupak njegova usvajanja, tako da se radilo samo o formalnoj pogrešci [44].

44 — Presude od 27. rujna 1988., Komisija/Vijeće (165/87, Zb., str. 5545., t. 18. do 21.), od 9. rujna 2004., Španjolska i Finska/Parlament i Vijeće (C-184/02 i C-223/02, Zb, str. I-7789, t. 42. do 44.), i od 14. prosinca 2004., Swedish Match (C-210/03, Zb., str. I-11893., t. 44.); vidjeti osim toga moje mišljenje od 26. svibnja 2005. u predmetu Komisija/Vijeće (C-94/03, Zb., str. I-1., t. 53.).

80. Upravo je to ovdje slučaj. U skladu s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a, pobijanu odluku trebalo je u Vijeću usvojiti kvalificiranom većinom i bez sudjelovanja Europskog parlamenta [45], neovisno o tome treba li odgovarajućim pravnim temeljem smatrati članak 217. UFEU-a, članak 216. stavak 1. UFEU-a ili članak 48. UFEU-a. Nadalje, nijedan od navedenih materijalnih pravnih temelja ne dopušta Ujedinjenoj Kraljevini i Irskoj primjenu posebnog uređenja predviđenog Protokolom (br. 21) uz UEU i UFEU.

81. Stoga odabir pogrešnog pravnog temelja u ovom slučaju nije takve naravi da bi opravdao poništenje pobijane odluke.

82. Ako bi Sud, doduše nasuprot mojim gornjim razmatranjima želio prihvatiti tužbu Ujedinjene Kraljevine, smatram primjerenim da se učinke pobijane odluke održi na snazi do donošenja nove odluke Vijeća koja će imati istovjetan sadržaj i temeljiti se na ispravnom pravnom temelju (članak 264. stavak 2. UFEU-a). To su posebno Ujedinjena Kraljevina i Irska zagovarale.

VI – Troškovi

83. Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika od 25. rujna 2012., stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da prema rješenju, koje sam predložila, Ujedinjena Kraljevina nije uspjela u postupku, a Vijeće je postavilo odgovarajući zahtjev, Ujedinjenoj Kraljevini valja naložiti snošenje troškova. Odstupajući od toga Irska i Komisija kao intervenijenti snose vlastite troškove sukladno članku 140. stavku 1. Poslovnika.

VII – Zaključak

84. Na temelju iznesenih razmatranja predlažem Sudu da odluči kako slijedi:

1. Tužba se odbija.

2. Irska i Europska komisija snose vlastite troškove.

3. U preostalom dijelu troškove postupka snosi Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske.

45 — Vidjeti gornju točku 61. ovog mišljenja.