



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

27. februar 2014*

»Koordinering af de sociale sikringsordninger — aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer — Rådets afgørelse — valg af retsgrundlag — artikel 48 TEUF — artikel 79, stk. 2, litra b), TEUF«

I sag C-656/11,

angående et annulationsøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 16. december 2011,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland først ved C. Murrell, derefter ved M. Holt, som befuldmægtigede, bistået af A. Dashwood, QC,

sagsøger,

støttet af:

Irland ved E. Creedon, L. Williams og J. Stanley, som befuldmægtigede, bistået af N.J. Travers, BL, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

mod

Rådet for Den Europæiske Union først ved G. Marhic og M. Veiga, derefter ved A. De Elera, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Den Franske Republik ved G. de Bergues og N. Rouam, som befuldmægtigede,

Europa-Kommissionen, først ved V. Kreuzschitz, derefter ved S. Pardo Quintillán og J. Enegren, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter,

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader og E. Jarašiūnas (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. oktober 2013,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har i stævningen nedlagt påstand om annullation af Rådets afgørelse 2011/863/EU af 16. december 2011 om den holdning, som Den Europæiske Union skal indtage i det blandede udvalg, der er nedsat i henhold til aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer for så vidt angår erstatningen af bilag II om koordinering af sociale sikringsordninger (EUT L 341, s. 1, herefter »den anfægtede afgørelse«).

Retsforskrifter

EU-retten

- 2 Artikel 48 TEUF, som hører til bestemmelserne om fri bevægelighed i tredje del, afsnit IV, i EUF-traktaten, har følgende ordlyd:

»Europa-Parlamentet og Rådet vedtager efter den almindelige lovgivningsprocedure de foranstaltninger vedrørende social tryghed, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, især ved at indføre en ordning, som gør det muligt at sikre vandrende arbejdstagere og selvstændige samt deres ydelsesberettigede pårørende:

- a) sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning af disse
- b) betaling af ydelser til personer, der bor inden for medlemsstaternes områder.

[...]«

- 3 Artikel 79 TEUF, som hører til bestemmelserne vedrørende et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i tredje del, afsnit V, i EUF-traktaten, fastsætter:

»1. Unionen udformer en fælles indvandringspolitik med henblik på at sikre en effektiv styring af migrationsstrømme i alle faser, en retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i medlemsstaterne, samt forebyggelse og øget bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel.

2. Med henblik på stk. 1 vedtager Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure foranstaltninger på følgende områder:

[...]

b) definition af rettighederne for tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat, herunder betingelserne for fri bevægelighed og ophold i de øvrige medlemsstater

[...]«

4 Artikel 1 og 3 i protokol (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten, bestemmer, at disse medlemsstater ikke deltager i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V, i EUF-traktaten, medmindre de meddeler, at de ønsker at deltage, inden tre måneder efter, at et forslag eller initiativ er blevet forelagt.

5 Artikel 2 i protokol (nr. 21) fastsætter desuden følgende:

»Som følge af artikel 1 og med forbehold af artikel 3, 4 og 6 er ingen bestemmelser i tredje del, afsnit V, i [EUF-traktaten], ingen foranstaltninger vedtaget i henhold til nævnte afsnit, ingen bestemmelser i internationale aftaler indgået af Unionen i henhold til nævnte afsnit og ingen afgørelser truffet af Den Europæiske Unions Domstol om fortolkning af sådanne bestemmelser eller foranstaltninger bindende for eller finder anvendelse i Det Forenede Kongerige eller Irland [...]«

EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer

6 Aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer (herefter »EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer«) blev undertegnet den 21. juni 1999 og godkendt på Fællesskabets vegne ved afgørelse 2002/309/EF, Euratom truffet af Rådet og Kommissionen, for så vidt angår aftalen om videnskabeligt og teknologisk samarbejde, den 4. april 2002 om indgåelse af syv aftaler med Det Schweiziske Forbund (EUT 2002 L 114, s. 1).

7 Ifølge præamblen til EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer har de kontraherende parter besluttet sig for at gennemføre fri bevægelighed for personer mellem sig på grundlag af de bestemmelser, der gælder i Fællesskabet.

8 Artikel 8 i EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer med overskriften »Samordning af socialsikringsordningerne« bestemmer, at de kontraherende parter i overensstemmelse med bilag II til denne aftale (herefter »bilag II om koordinering af de sociale sikringsordninger«) fastlægger en sådan samordning, især med henblik på at sikre ligebehandling, fastsættelse af den lovgivning, der finder anvendelse, sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning heraf, betaling af ydelser til personer, der har bopæl på de kontraherende parters område, og gensidig administrativ bistand og samarbejde mellem myndigheder og institutioner.

9 Artikel 1 i bilag II om koordinering af de sociale sikringsordninger har følgende ordlyd:

»1. De kontraherende parter er enige om på området for koordineringen af de sociale sikringsordninger at anvende de fællesskabsakter, som der henvises til i, og som ændres ved, del A i dette bilag, eller tilsvarende bestemmelser.

2. Udtrykket »medlemsstat(er)«, der er anført i de akter, som der henvises til i del A i dette bilag, anses for at finde anvendelse på Schweiz ud over de stater, der er omfattet af de pågældende fællesskabsakter.«

- 10 Del A i bilag II om koordinering af de sociale sikringsordninger med overskriften »Akte, som der henvises til« nævner Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366), og Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 (EFT 1972 I, s. 149), samt flere andre forordninger om ændring af disse to forordninger.

Forordning (EF) nr. 883/2004 og (EF) nr. 987/2009

- 11 Ifølge artikel 90, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166, s. 1) ophæver denne forordning forordning nr. 1408/71 fra datoen for forordningens anvendelse. Denne bestemmelse fastsætter dog, at forordning nr. 1408/71 forbliver i kraft, og dens retsvirkninger bevares bl.a. med henblik på EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer, så længe denne aftale ikke er blevet ændret som følge af forordning nr. 883/2004.

- 12 Tredje betragtning til forordning nr. 883/2004 har følgende ordlyd:

»[Forordning nr. 1408/71] er talrige gange blevet ændret og ajourført for at tage hensyn ikke kun til udviklingen på fællesskabsplan, herunder Domstolens domme, men også til lovændringer i de enkelte medlemsstater. Disse faktorer har været med til at gøre Fællesskabets regler om koordinering omfattende og komplicerede. For at virkeliggøre den frie bevægelighed for personer er det derfor af afgørende betydning at erstatte og samtidig ajourføre og forenkle disse regler.«

- 13 Artikel 2 i forordning nr. 883/2004 med overskriften »Personkreds« bestemmer i stk. 1:

»Denne forordning finder anvendelse på personer, der er statsborgere i en medlemsstat, samt på statsløse og flygtninge bosat i en medlemsstat, og som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, samt på disses familiemedlemmer og efterladte.«

- 14 Ifølge artikel 96, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16. september 2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning nr. 883/2004 (EUT L 284, s. 1) ophæver denne forordning forordning nr. 574/72 med virkning fra den 1. maj 2010. Forordning nr. 574/72 forbliver dog i kraft, og dens retsvirkninger bevares bl.a. med henblik på EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer, så længe denne aftale ikke er blevet ændret som følge af forordning nr. 987/2009.

- 15 Første betragtning til forordning nr. 987/2009 har følgende ordlyd:

»Forordning [nr. 883/2004] moderniserer reglerne om koordinering af medlemsstaternes nationale sociale sikringsordninger, idet det præciseres, hvilke foranstaltninger og procedurer der er nødvendige for gennemførelsen, og idet de forenkles til gavn for alle involverede. Der bør fastsættes nærmere regler for gennemførelsen.«

Den anfægtede afgørelse

- 16 Den 28. juni 2010 forelagde Europa-Kommissionen sit første forslag til Rådets afgørelse om ændring af bilag II om koordinering af de sociale sikringsordninger. På baggrund af dette forslag vedtog Rådet den 6. december 2010 afgørelse 2011/505/EU om den holdning, som Den Europæiske Union skal indtage i det blandede udvalg, der er nedsat i henhold til aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer for så vidt angår erstatningen af nævnte aftales bilag II om koordinering af sociale sikringsordninger (EUT 2011 L 209, s. 1). Denne afgørelse blev vedtaget på grundlag af artikel 79, stk. 2, litra b), TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 9, TEUF.
- 17 Det Forenede Kongerige meddelte, at det, selv om det ikke tog del i Rådets afgørelse, ønskede at nå til enighed med Det Schweiziske Forbund om en aftale, der udelukker koordinering af de sociale sikringsordninger for personer, der ikke er erhvervsaktive. Da de schweiziske myndigheder meddelte, at de ikke kunne acceptere hverken dette forslag eller det blandede udvalgs udkast til afgørelse, som disse tekster forelå, forelagde Kommissionen den 24. oktober 2011 et nyt forslag til Rådets afgørelse med hjemmel i artikel 48 TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 9, TEUF.
- 18 Rådet vedtog på dette grundlag den anfægtede afgørelse, idet kun Det Forenede Kongerige og Irland stemte imod. På baggrund af denne vedtagelse vedtog det blandede udvalg den 31. marts 2012 den afgørelse, som erstattede bilag II om koordinering af de sociale sikringsordninger. Denne afgørelse trådte i kraft den 1. april 2012.
- 19 Tredje betragtning til den anfægtede afgørelse har følgende ordlyd:
- »For at sikre en ensartet og korrekt anvendelse af EU-retsakter og undgå administrative og eventuelle juridiske vanskeligheder skal bilag II [om koordinering af de sociale sikringsordninger] ændres for at integrere nye EU-retsakter, som [EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer] ikke henviser til i øjeblikket.«
- 20 Ifølge den anfægtede afgørelses artikel 1 skal den holdning, som Unionen skal indtage i det blandede udvalg, baseres på dette udvalgs udkast til afgørelse, der findes i bilag I til den anfægtede afgørelse.
- 21 Anden og tredje betragtning til det blandede udvalgs udkast til afgørelse har følgende ordlyd:
- »2) Bilag II til aftalen om koordinering af sociale sikringsordninger blev sidst ændret ved afgørelse nr. 1/2006 af 6. juli 2006 [...] og bør nu opdateres, således at der tages hensyn til de nye retsakter fra Den Europæiske Union, som er trådt i kraft siden dengang, især [forordning nr. 883/2004] og de foranstaltninger, der er vedtaget til gennemførelse af denne forordning.
- 3) Forordning [nr. 883/2004] har erstattet [forordning nr. 1408/71].«
- 22 Følgende fremgår af artikel 1 i udkastet til afgørelse:
- »Bilag II [om koordinering af de sociale sikringsordninger] erstattes af bilaget til denne afgørelse.«
- 23 Sidstnævnte bilag indeholder den nye affattelse af bilag II om koordinering af de sociale sikringsordninger, hvori henvisningen til forordning nr. 883/2004, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 988/2009 af 16. september 2009 (EUT L 284, s. 43), og til forordning nr. 987/2009 erstatter den oprindelige henvisning til forordning nr. 1408/71 og 574/72 samt forordningerne om ændring heraf.

Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

- 24 Det Forenede Kongerige har nedlagt påstand om, at den anfægtede afgørelse annulleres, og at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 25 Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 26 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 22. maj 2012 har Irland fået tilladelse til at intervenere til støtte for Det Forenede Kongeriges påstande, mens Den Franske Republik og Kommissionen har fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

- 27 Det Forenede Kongerige har, støttet af Irland, kritiseret Rådet for at have anvendt artikel 48 TEUF som materielt retsgrundlag for den anfægtede afgørelse.
- 28 Disse parter i sagen har således gjort gældende, at artikel 48 TEUF, der har til formål at lette den fri bevægelighed inden for Unionen for personer, der er eller har været erhvervsaktive, samt for disse personers familie, ikke kan udgøre det materielle retsgrundlag for den anfægtede afgørelse om erstatning af bilag II om koordinering af de sociale sikringsordninger, som bl.a. bevirker, at schweiziske statsborgere, der hverken er erhvervsaktive eller familiemedlemmer til en erhvervsaktiv person, opnår rettigheder, som de ikke hidtil havde. Det er disse parters opfattelse, at artikel 79, stk. 2, litra b), TEUF udgør det korrekte retsgrundlag for vedtagelsen af en sådan retsakt, idet denne bestemmelse tillægger Europa-Parlamentet og Rådet kompetence til at vedtage foranstaltninger vedrørende »definition[en] af rettighederne for tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat, herunder betingelserne for fri bevægelighed og ophold i de øvrige medlemsstater«.
- 29 Ved ikke at anvende artikel 79, stk. 2, litra b), TEUF som retsgrundlag for den anfægtede afgørelse har Rådet frataget Det Forenede Kongerige og Irland den ret, som disse medlemsstater har i henhold til protokol (nr. 21), til ikke at deltage i vedtagelsen af nævnte afgørelse og til ikke at blive bundet af denne.
- 30 Til støtte for dette klagepunkt har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at artikel 48 TEUF er en accessorisk bestemmelse til princippet om fri bevægelighed inden for Unionen for vandrende arbejdstagere og selvstændige, der er statsborgere i medlemsstaterne. Den kompetence, som tillægges ved denne artikel, kan ikke udvides med henblik på at vedtage retsakter til fordel for statsborgere i tredjelande eller for personer, der ikke er erhvervsaktive.
- 31 Da henvisningen til selvstændige vandrende arbejdstagere i artikel 48 TEUF er en tilføjelse til EUF-traktaten, er Det Forenede Kongerige desuden af den opfattelse, at denne traktats ophavsmænd ville have nævnt personer, der ikke er erhvervsaktive, såfremt dette havde været deres hensigt.
- 32 Det Forenede Kongerige har endvidere anført, at artikel 79, stk. 2, litra b), TEUF indtil for nylig har udgjort retsgrundlaget for retsakter vedtaget på området for social sikring, der finder anvendelse på statsborgere i tredjelande. Der kan ikke bortses fra denne bestemmelse med den begrundelse, at den anfægtede afgørelse kun foretager en opdatering af EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer, idet det er det materielle indhold af en retsakt, som er afgørende for, om retsakten kan vedtages inden for rammerne af den kompetence, der er tillagt ved en given bestemmelse i EUF-traktaten, og ikke retsaktens forhold til tidligere retsakter.

- 33 Ifølge denne medlemsstat kan heller ikke den retspraksis, der følger af dom af 31. marts 1971, Kommissionen mod Rådet, den såkaldte »AETR-dom« (sag 22/70, Sml. 1971 s. 41, org.ref.: Rec. s. 263), og som nu er kodificeret i EUF-traktaten i artikel 3, stk. 2, TEUF og artikel 216, stk. 1, TEUF, påberåbes. Det kan nemlig ikke af denne retspraksis udledes, at vedtagelsen af en intern retsakt, som fastsætter fælles regler, kan medføre en udvidelse af den materielle kompetence, som Unionen er tillagt i medfør af det omhandlede retsgrundlag, i strid med princippet om kompetencetildeling.
- 34 Irland har anført, at Rådet ikke kan udvide anvendelsesområdet for artikel 48 TEUF under henvisning til, at der i EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer findes bestemmelser, der er sammenlignelige med artikel 45 TEUF og 48 TEUF, idet anvendelsesområdet for den primære ret for det første ikke kan udvides ved afledte retsakter om indgåelse af associeringsaftaler med tredjelande, og idet det korrekte retsgrundlag for den anfægtede afgørelse for det andet ikke skal fastlægges under henvisning til den aftale, som den anfægtede afgørelse er blevet vedtaget med henblik på at gennemføre, men i forhold til formålet med og indholdet af de omhandlede foranstaltninger. Irland har desuden afvist den antagelse, at Det Forenede Kongeriges og Irlands manglende deltagelse i en afgørelse truffet i medfør af artikel 79, stk. 2, litra b), TEUF kan være til skade for virkeliggørelsen af formålet med EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer.
- 35 Som svar på en anmodning om under retsmødet at fremsætte deres bemærkninger til, hvilke konsekvenser der skal drages af dom af 26. september 2013, Det Forenede Kongerige mod Rådet (sag C-431/11, ECLI:EU:C:2013:589), har Det Forenede Kongerige og Irland gjort gældende, at den konklusion, som Domstolen nåede frem til i nævnte dom, ikke kan finde anvendelse på den anfægtede afgørelse i det foreliggende tilfælde, idet denne afgørelse er truffet i en anden sammenhæng.
- 36 Domstolens konklusion i nævnte dom hviler således bl.a. på konstateringen af, at der består et nært samarbejde mellem Unionen og medlemsstaterne i Den Europæiske Frihandels-sammenslutning (EFTA), og på formålet med aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af 2. maj 1992 (EFT 1994 L 1, s. 3, herefter »EØS-aftalen«), som er at opnå den videst mulige gennemførelse af den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital inden for hele Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), således at det marked, der består på Unionens område, kan blive udstrakt til EFTA-staterne. Dels findes der ikke et analogt instrument, der er bindende for Det Schweiziske Forbund. Dels opfylder EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer ikke disse karakteristika og lever i mange henseender ikke op til EØS-aftalen med hensyn til ambitionsniveau, liberalisering og retlig integration.
- 37 Rådet, støttet af Den Franske Republik og Kommissionen, har bestridt denne analyse og har gjort gældende, at artikel 48 TEUF er det materielle retsgrundlag, der skulle anvendes til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.
- 38 Rådet har anført, at formålet med den anfægtede afgørelse er at sikre, at EU-retten vedrørende koordinering af de sociale sikringsordninger, som ændret ved forordning nr. 883/2004 og forordningen til gennemførelse heraf, dvs. forordning nr. 987/2009, finder anvendelse på såvel schweiziske statsborgere, der er bosiddende på Unionens område, som statsborgere i en af Unionens medlemsstater, der er bosiddende på Det Schweiziske Forbunds område. Virkningen af forordning nr. 883/2004 går langt videre end de ændringer, der er blevet foretaget vedrørende det personelle anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71, idet den erstatter, ajourfører og forenkler reglerne på området. Den anfægtede afgørelse har således til formål at ajourføre de regler om koordinering af sociale sikringsordninger, som allerede er i kraft mellem de kontraherende parter.
- 39 Hvad angår indholdet af den anfægtede afgørelse har Rådet anført, at det vedtager den holdning, som Den Europæiske Union skal indtage i det blandede udvalg, og i det væsentlige fastsætter, at ovennævnte forordninger indarbejdes i bilag II om koordinering af de sociale sikringsordninger, idet forordning nr. 1408/71 og alle hertil knyttede retsakter, der ikke længere finder anvendelse i Unionen, erstattes.

- 40 Indarbejdelsen af nævnte forordninger i bilag II om koordinering af de sociale sikringsordninger følger direkte af de forpligtelser, som Unionen har påtaget sig inden for rammerne af EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer. Selve essensen af denne aftale er, således som det bl.a. fremgår af aftalens artikel 8, der gengiver ordlyden af artikel 48 TEUF, at gennemføre denne frie bevægelighed mellem Unionen og Det Schweiziske Forbund på samme måde, som den er blevet gennemført inden for Unionen. EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer skal i overensstemmelse med sin opbygning og sine generelle formål indarbejde enhver ny afledt EU-retsakt på området med henblik på at sikre ensartethed samt lige rettigheder og forpligtelser inden for aftalens anvendelsesområde.
- 41 Da de kontraherende parter i EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer har forpligtet sig til at træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre gennemførelsen af de forpligtelser, der påhviler dem i medfør af denne aftale, vil udelukkelsen af en eller flere medlemsstater ifølge Rådet og Kommissionen desuden bringe virkeliggørelsen af aftalens formål i fare og stride imod Unionens forpligtelser over for Det Schweiziske Forbund.
- 42 Hvad angår personer, der ikke er erhvervsaktive, har Rådet, Den Franske Republik og Kommissionen anført, at størstedelen af disse personer allerede var omfattet af forordning nr. 1408/71, og at begrebet arbejdstager altid er blevet fortolket meget vidt på dette område. Den nye kategori af personer, der ikke er erhvervsaktive, som er omfattet af det personelle anvendelsesområde for forordning nr. 883/2004, er meget begrænset og er endda yderligere begrænset inden for rammerne af EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer. Artikel 48 TEUF kan således udgøre et korrekt og tilstrækkeligt retsgrundlag for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, også for så vidt angår denne restkategori af personer, idet udvidelsen af mekanismen til koordinering af de sociale sikringsordninger til schweiziske statsborgere, der ikke er erhvervsaktive, ikke udgør formålet med eller det primære led i den anfægtede afgørelse.
- 43 Hvad angår artikel 79, stk. 2, litra b), TEUF har Rådet gjort gældende, at ændringen af bestemmelserne om koordinering af de sociale sikringsordninger ikke udgør en foranstaltning, der henhører under udformningen af den fælles indvandringspolitik. Den anfægtede afgørelse har hverken til formål at sikre en effektiv styring af migrationsstrømme, at lette kontrollen ved de ydre grænser, at fastsætte bestemmelser for indvandring i Unionen eller at sikre en retfærdig behandling af schweiziske statsborgere.
- 44 I denne forbindelse har Kommissionen anført, at EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer ikke kun vedrører den »ligebehandling«, som skal sikres for schweiziske statsborgere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat, men også gør det muligt for såvel disse statsborgere som for Unionens statsborgere, når disse befinder sig på den anden parts område, at opnå rettigheder, som svarer til dem, der er indeholdt i Unionens retsakter. Denne aftale og den anfægtede afgørelse sikrer således, at alle disse statsborgere kan udøve deres ret til fri bevægelighed uden at miste deres ret til social sikring og uden at blive udsat for forskelsbehandling.
- 45 Den Franske Republik har tilføjet, at artikel 48 TEUF udgør en mere specifik bestemmelse end artikel 79, stk. 2, litra b), TEUF med hensyn til vedtagelsen af en afgørelse, som har til formål at indføre en mekanisme til koordinering af de sociale sikringsordninger.
- 46 Under retsmødet har Rådet og Kommissionen gjort gældende, at de kriterier, der blev opstillet i dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet med henblik på at fastlægge retsgrundlaget for en retsakt om ændring af en eksisterende aftale, finder anvendelse på den anfægtede afgørelse og bekræfter, at artikel 48 TEUF er det korrekte retsgrundlag.

Domstolens bemærkninger

- 47 I henhold til fast retspraksis skal valget af hjemmel for en EU-retsakt foretages på grundlag af objektive forhold, herunder bl.a. denne retsakts formål og indhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol. Hvis en gennemgang af en EU-retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som principielt eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det principielle eller fremherskende formål eller led (dom af 29.4.2004, sag C-338/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 4829, præmis 54 og 55 og den deri nævnte praksis, og af 19.7.2012, sag C-130/10, Parlamentet mod Rådet, ECLI:EU:C:2012:472, præmis 42 og 43).
- 48 I denne forbindelse er det uden betydning, hvilket retsgrundlag der er anvendt ved vedtagelsen af andre EU-retsakter, der eventuelt har lignende kendetegn, idet fastlæggelsen af retsgrundlag for en retsakt skal foretages på grundlag af retsaktens eget formål og indhold (jf. i denne retning dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis). Det Forenede Kongeriges argument, hvorefter artikel 79, stk. 2, litra b), TEUF allerede har udgjort retsgrundlaget for retsakter vedtaget på området for social sikring, der finder anvendelse på statsborgere i tredjelande, skal derfor forkastes uden videre.
- 49 Det er ligeledes uden betydning for lovligheden af valget af et retsgrundlag for en EU-retsakt, at dette kan have konsekvenser for, om protokol (nr. 21) og protokol (nr. 22) om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten, finder anvendelse eller ej.
- 50 Den sammenhæng, som den omhandlede retsakt indgår i, kan derimod være relevant for valget af retsgrundlaget herfor. Såfremt nævnte retsakt har til formål at ændre regler, der er indeholdt i en eksisterende afgørelse, skal der ligeledes tages hensyn til denne sammenhæng, og navnlig til formålet med og indholdet af denne aftale (jf. i denne retning dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet, præmis 48).
- 51 Eftersom den anfægtede afgørelse har til formål at vedtage den holdning, som Unionen skal indtage i det blandede udvalg, der er nedsat i henhold til EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer for så vidt angår ændringen af bilag II om koordinering af de sociale sikringsordninger, skal det i det foreliggende tilfælde for det første undersøges, hvilken sammenhæng den anfægtede afgørelse indgår i, og navnlig formålet med og indholdet af denne aftale på området for social sikring.
- 52 Som Domstolen har udtalt i præmis 26 og 27 i dom af 12. november 2009, Grimme (sag C-351/08, Sml. I, s. 10777), er EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer en ud af i alt syv sektoraftaler indgået af de samme kontraherende parter og undertegnet den 21. juni 1999. Disse aftaler blev undertegnet, efter at Schweiz den 6. december 1992 havde afslået at tiltræde EØS-aftalen.
- 53 Selv om Det Schweiziske Forbund har valgt ikke at deltage i EØS og Unionens indre marked, er det imidlertid knyttet til sidstnævnte gennem talrige bilaterale aftaler, der spænder vidt og fastlægger bestemte rettigheder og forpligtelser, som i en vis udstrækning svarer til dem, der er fastsat i EUF-traktaten. Formålet med disse aftaler, herunder EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer, er at fremme tættere økonomiske forbindelser mellem Unionen og Det Schweiziske Forbund (dom af 6.10.2011, sag C-506/10, Graf og Engel, Sml. I, s. 9345, præmis 33).
- 54 EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer blev godkendt på Fællesskabets vegne ved afgørelse 2002/309 på grundlag af artikel 310 EF (nu artikel 217 TEUF), som tillægger Unionen kompetence til med et eller flere tredjelande eller en eller flere internationale organisationer at indgå aftaler, hvorved der skabes en associering med gensidige rettigheder og forpligtelser, fælles optræden og særlige procedureregler.

- 55 Hvad angår denne aftales indhold bemærkes, at de kontraherende parter ifølge aftalens præambel har besluttet sig for at gennemføre fri bevægelighed for personer mellem sig på grundlag af de bestemmelser, der gælder i Fællesskabet.
- 56 Hvad angår koordineringen af de sociale sikringsordninger gengiver artikel 8 i EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer således bestemmelserne i den nuværende artikel 48, litra a) og b), TEUF, som har til formål at sikre dels sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning af disse, dels betaling af ydelser til personer, der bor inden for medlemsstaternes områder.
- 57 Det fremgår af artikel 1 og 2 samt af del A i bilag II om koordinering af de sociale sikringsordninger, som artikel 8 i EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer henviser til, at de kontraherende parter er enige om at anvende forordning nr. 1408/71 og 574/72. I denne forbindelse skal udtrykket »medlemsstat(er)«, der er anført i disse retsakter, anses for også at omfatte Det Schweiziske Forbund.
- 58 Henset til disse bestemmelser i EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer har Domstolen allerede fastslået i præmis 31 i dom af 18. november 2010, Xhymshiti (sag C-247/09, Sml. I, s. 11845), at Det Schweiziske Forbund skal sidestilles med en medlemsstat i Den Europæiske Union med henblik på anvendelsen af disse forordninger.
- 59 Det følger af det ovenstående, at Unionen ved at indgå EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer i 2002 har udvidet anvendelsesområdet for dens lovgivning på området for koordinering af de sociale sikringsordninger, som på det tidspunkt var indeholdt i forordning nr. 1408/71 og 574/72, til at omfatte Det Schweiziske Forbund. Denne lovgivning, som således er blevet udvidet, gælder for såvel schweiziske statsborgere, der befinder sig på Unionens område, som statsborgere i Unionens medlemsstater, der befinder sig på det schweiziske område.
- 60 Hvad for det andet angår indholdet af den anfægtede afgørelse bemærkes, at Unionens holdning, som blev vedtaget ved den anfægtede afgørelse – således som det fremgår af både nævnte afgørelses titel, dens artikel 1 og bilag I hertil – består i at erstatte henvisningen til forordning nr. 1408/71 og 574/72 og forordningerne om ændring heraf i bilag II om koordinering af de sociale sikringsordninger med en henvisning til forordning nr. 883/2004, som ændret ved forordning nr. 988/2009, og til forordning nr. 987/2009. Herved bemærkes, at forordning nr. 883/2004 og 987/2009 har ophævet forordning nr. 1408/71 og 574/72, idet disse forbliver i kraft med henblik på EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer, så længe denne aftale ikke er blevet ændret som følge af disse nye forordninger.
- 61 Hvad for det tredje angår formålet med den anfægtede afgørelse bemærkes, henset til bl.a. tredje betragtning til forordning nr. 883/2004 og første betragtning til forordning nr. 987/2009, at disse forordninger har til formål at erstatte reglerne om koordinering af de sociale sikringsordninger, som talrige gange er blevet ændret og ajourført for at tage hensyn til udviklingen på EU-plan, herunder Domstolens domme, og lovændringer i de enkelte medlemsstater, idet nævnte regler moderniseres og forenkles.
- 62 Det fremgår af tredje betragtning til den anfægtede afgørelse og samme afgørelses artikel 1, sammenholdt med anden og tredje betragtning til det blandede udvalgs udkast til afgørelse, der er knyttet som bilag til den anfægtede afgørelse, at afgørelsen i lyset af denne udvikling tilsigter at opdatere bilag II om koordinering af de sociale sikringsordninger ved at indarbejde forordning nr. 883/2004 og 987/2009 heri med henblik på sikre en ensartet og korrekt anvendelse af EU-retsakter og undgå administrative og eventuelle juridiske vanskeligheder.
- 63 Heraf følger, at det primære formål med den anfægtede afgørelse er, på baggrund af ikrafttrædelsen af nye EU-retsfor skrifter på området for koordinering af de sociale sikringsordninger, ligeledes at opdatere den lovgivning, som ved EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer er blevet

udvidet til at omfatte Det Schweiziske Forbund, og således fortsat opretholde en sådan udvidelse af de sociale rettigheder til fordel for statsborgerne i de pågældende stater, som allerede har været ønsket og er blevet varetaget af nævnte EF-Schweiz-aftale siden 2002 (jf. analogt dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet, præmis 57).

- 64 Det følger af de ovenstående betragtninger, at den anfægtede afgørelse, henset til den sammenhæng, som den indgår i, samt til dens indhold og formål, gyldigt kunne vedtages på grundlag af artikel 48 TEUF.
- 65 Denne konstatering anfægtes ikke af Det Forenede Kongeriges argument om, at artikel 48 TEUF har til formål at lette den frie bevægelighed inden for Unionen for personer og ikke kan udgøre retsgrundlaget for en retsakt, der tilsigter at lette den frie bevægelighed mellem Unionen og et tredjeland. Som det fremgår af dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet, kan artikel 48 TEUF udgøre det korrekte retsgrundlag for vedtagelsen af en afgørelse som den i hovedsagen omhandlede, når tredjelandet allerede i medfør af en aftale, der er godkendt på grundlag af artikel 217 TEUF, er blevet sidestillet med en medlemsstat med henblik på anvendelsen af forordning nr. 1408/71 og 574/72 – således som det er tilfældet for Det Schweiziske Forbund – og når denne afgørelse har til formål at afspejle den opdatering af disse forordninger, som er foretaget ved forordning nr. 883/2004 og 987/2009.
- 66 Nævnte konstatering kan heller ikke anfægtes af Det Forenede Kongeriges argument, hvorefter artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 udvider forordningens personelle anvendelsesområde til at omfatte alle personer, der ikke er erhvervsaktive, og dermed også til personer, som endnu ikke havde de rettigheder, der tildeles i henhold til forordning nr. 1408/71. I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at bemærke, at udvidelsen af reglerne om koordinering af de sociale sikringsordninger til at omfatte schweiziske statsborgere, der er bosiddende på Unionens område, og som henhører under denne kategori af ikke-erhvervsaktive personer, der endnu ikke er omfattet af forordning nr. 1408/71, ikke kan anses for at udgøre formålet med eller det primære eller fremherskende led i den anfægtede afgørelse, men derimod skal anses for sekundær i forhold til opdateringen af den samlede lovgivning, der er indarbejdet i bilag II om koordinering af de sociale sikringsordninger.
- 67 Rådet skal følgelig frifindes.

Sagens omkostninger

- 68 Ifølge artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har nedlagt påstand om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da dette har tabt sagen, bør det pålægges Det Forenede Kongerige at betale sagens omkostninger.
- 69 I medfør af samme reglements artikel 140, stk. 1, bærer Irland, Den Franske Republik og Kommissionen deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

- 1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**
- 2) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland betaler sagens omkostninger.**
- 3) Irland, Den Franske Republik og Europa-Kommissionen bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter