



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 21. märtsil 2013¹

Kohtuasi C-431/11

**Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik
versus**

Euroopa Liidu Nõukogu

Välissuhted — Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimine — Kavandatav EMP lepingu VI lisa (sotsiaalkindlustus) ja protokoll nr 37 muutmise leping — Määruse (EÜ) nr 883/2004 süsteemi laiendamine Euroopa Majanduspiirkonnale — Nõukogu otsus 2011/407/EL EMP Ühiskomitees Euroopa Liidu võetava seisukoha kohta — Õige materiaalõigusliku aluse valik — ELTL artikkel 48, ELTL artikli 79 lõike 2 punkt b või ELTL artikkel 217

I. Sissejuhatus

1. Millisel õiguslikul alusel võib Euroopa Liit laiendada liidusiseselt kehtivaid sotsiaalõiguse sätteid kolmandatele riikidele? See poliitiliselt delikaatne küsimus on käesoleva õigusvaidluse keskmes, milles on vastamisi Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik ning Euroopa Liidu Nõukogu koos neid toetavate menetlusse astujatega.
2. Kõnealuse vaidluse põhjustajaks oli uute liidusiseselt kehtivate sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise eeskirjade laiendamine EMP Ühiskomitee otsusega Euroopa Majanduspiirkonnale (edaspidi „EMP”). Selleks määras nõukogu eelnevalt otsusega 2011/407/EL² kindlaks liidu võetava seisukoha ning tugines seejuures sätetele, mis puudutavad töötajate vaba liikumist Euroopa siseturul, täpsemalt ELTL artiklile 48.
3. Ühendkuningriik vaidlustab nimetatud otsuse käesoleva tühistamishagiga. Erinevalt nõukogust ja komisjonist on Ühendkuningriik, keda toetab Iirimaa, seisukohal, et aluseks tuleb võtta mitte töötajate vaba liikumise sätteid, vaid eeskirjad, mis käsitlevad kolmandate riikide kodanike õigusi vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala raames, täpsemalt ELTL artikli 79 lõike 2 punkt b.
4. Pealiskaudsel vaatlusel võib ELTL artikli 48 ja ELTL artikli 79 lõike 2 punkti b vaheline piiritlemine või ka nende sätete suhe ELTL artikli 217 üldise assotsieerimispädevusega tunduda üsna tehniline. Tegelikult on sellel siiski oluline praktiline tähtsus, eelkõige Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukohast. Nendel kahel liikmesriigil on tulenevalt erandist õigus ELTL artikli 79 lõike 2 punkti b

¹ — Algkeel: saksa.

² — Nõukogu 6. juuni 2011. aasta otsus 2011/407/EL EMP Ühiskomitees Euroopa Liidu võetava seisukoha kohta seoses EMP lepingu VI lisa (sotsiaalkindlustus) ja protokoll nr 37 muutmisega (ELT L 182, lk 12).

raames valida, kas nad soovivad liidu seadusandlikes aktides osaleda (nn nõusoleku lahendus, *Opt-in-Lösung*), samas kui ELTL artikli 48 esimese lõigu puhul ei ole neil mingeid eriõigusi ning äärmisel juhul saavad nad seadusandlike aktide suhtes kasutada nn pidurdusmehhanismi (ELTL artikli 48 teine lõik).

5. Euroopa Kohtu otsus käesolevas asjas saab olema suunaandjaks teistele sarnastele juhtumitele, milles liit soovib rahvusvaheliste lepingute raames laiendada teatavaid sotsiaalõiguse sätteid kolmandatele riikidele. Selles kontekstis tuleb eriti esile tõsta Šveitsi ja Türgi juhtumeid, mille puhul on Ühendkuningriik praegu samuti esitanud nõukogu vastu tühistamishagid³.

II. Õiguslik raamistik

6. Käesoleva juhtumi õigusliku raamistiku määratlevad esiteks Euroopa Liidu toimimise leping (edaspidi „ELT leping”) ja teiseks Euroopa Majanduspiirkonna leping (edaspidi „EMP leping”)⁴ koos nende vastavate lisaprotokollidega.

A. ELT leping

7. ELT lepingu kolmanda osa IV jaotise vaba liikumise sätete all paikneb artikkel 48, mille esimene lõik on sõnastatud järgmiselt:

„Euroopa Parlament ja nõukogu võtavad seadusandliku tavamenetluse kohaselt sotsiaalkindlustuse valdkonnas meetmeid, mis on vajalikud töötajate liikumisvabaduse tagamiseks; selleks kehtestavad nad korra, millega kindlustatakse võõrtöötajatele ja teise liikmesriigi füüsilisest isikust ettevõtjatele ning nende ülalpeetavatele:

- a) kõigi eri riikide õigusaktide kohaselt arvessevõetavate perioodide kokkuliitmine, et omandada ja säilitada õigus saada toetust ja arvutada toetuse suurus;
- b) toetuse maksmine isikutele, kes elavad liikmesriigi territooriumil.”

8. Väljavõte ELTL artiklist 79, mis kuulub ELT lepingu kolmanda osa V jaotise „Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala” sätete alla, kõlab järgmiselt:

„1. Liit töötab välja ühise sisserändepoliitika, mille eesmärk on tagada kõigil etappidel sisserändevõogude tõhus juhtimine, liikmesriikides seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiglane kohtlemine ning tõhusamad meetmed ebaseadusliku sisserände ja inimkaubanduse ennetamiseks ja nende vastu võitlemiseks.

2. Lõikes 1 osutatud eesmärgil võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastu meetmed järgmistes valdkondades:

[...]

- b) liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiguste määramine, sealhulgas liidusisest liikumisvabadust ja teistes liikmesriikides elamist reguleerivate tingimuste sätestamine;

[...]”.

3 — Menetluses olevad kohtuasjad C-656/11: Ühendkuningriik vs. nõukogu, ja C-81/13: Ühendkuningriik vs. nõukogu.

4 — EÜT 1994, L 1, lk 1; ELT eriväljaanne 11/52, lk 3.

9. Täiendavalt tuleb viidata ELTL artikli 218 lõikele 9:

„Nõukogu võtab komisjoni või liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ettepaneku põhjal vastu otsuse, millega peatatakse lepingu täitmine ja kehtestatakse lepingus sätestatud organis liidu nimel võetavad seisukohad, kui asjaomasel organil tuleb vastu võtta õigusliku toimega akte, välja arvatud õigusaktid, millega täiendatakse või muudetakse lepingu institutsioonilist raamistikku.”

ELL ja ELTL protokoll nr 21

10. EL lepingule ja ELT lepingule on lisatud protokoll Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes (protokoll nr 21). Ühendkuningriigi puhul kehtib nimetatud protokoll kogu vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala osas, Iirimaa puhul ei kohaldata seda protokollit ELTL artikli 75 suhtes (vt protokoll nr 21 artikkel 9).

11. Protokoll nr 21 artikli 1 esimese lõigu esimesest lausest ja artiklist 3 tuleneb, et Ühendkuningriik ja Iirimaa „ei osale” vastavalt ELTL kolmanda osa V jaotisele ettepanud „meetmete vastuvõtmisel nõukogus”, välja arvatud juhul, kui nad teatavad kolme kuu jooksul pärast ettepaneku või algatuse esitamist nõukogu eesistujale kirjalikult, et nad soovivad osaleda sellise kavandatud meetme võtmisel ja kohaldamisel.

12. Lisaks, nagu tuleneb protokoll nr 21 artiklist 2, „ei ole Ühendkuningriigile või Iirimaaale siduv ega nende riikide suhtes kohaldatav ükski [ELTL] kolmanda osa V jaotise säte, ükski selle jaotise alusel võetud meede, ükski selle jaotise alusel liidu kohtu poolt sõlmitud rahvusvaheline leping ega ükski mõnda sellist sätet tõlgendav Euroopa Liidu Kohtu otsus”, peale selle „ei mõjuta ükski selline säte, meede või otsus mingil viisil nende riikide pädevust, õigusi ja kohustusi”.

B. EMP leping

13. Euroopa ühenduste poolt kiitsid EMP lepingu 13. detsembril 1993 heaks nõukogu ja komisjon, kusjuures selle materiaaõiguslik alus oli EMÜ lepingu artikkel 238 (nüüd ELTL artikkel 217)⁵. Tegemist on segalepinguga, mille poolteks olid Euroopa Liidu kui Euroopa ühenduste õigusjärglase kõrval ka selle liikmesriigid.

14. EMP lepingu artikli 1 lõike 1 kohaselt on see assotsieerumisleping, mille eesmärk on „lepinguosaliste vaheliste kaubandus- ja majandussuhete püsiv ja tasakaalustatud tugevdamine võrdsetes konkurentsitingimustes ja ühesuguste eeskirjade järgimine, et luua ühtne Euroopa Majanduspiirkond [...]”.

15. EMP lepingu eesmärkide saavutamiseks hõlmab assotsiatsioon esmajoonel Euroopa siseturu nelja põhivabadust, eelkõige „isikute vaba liikumist” (EMP lepingu artikli 1 lõike 2 punkt b), ning „tihedamat koostööd muudes valdkondades, näiteks [...] sotsiaalpoliitika alal” (EMP lepingu artikli 1 lõike 2 punkt f).

16. EMP lepingu artikli 7 kohaselt on „[k]äesoleva lepingu lisades või EMP Ühiskomitee otsustes nimetatud dokumendid [...] lepinguosalistele kohustuslikud ja peavad kuuluma nende siseriiklikku õiguskorda”, kusjuures vastavalt selle sätte punktile a „[tuleb] EMÜ määrusele vastav õigusakt [...] sellisena üle võtta lepinguosaliste siseriiklikku õiguskorda”.

5 — Nõukogu ja komisjoni 13. detsembri 1993. aasta otsus 94/1/EÜ Euroopa Majanduspiirkonna lepingu sõlmimise kohta Euroopa ühenduste, nende liikmesriikide ja Austria Vabariigi, Soome Vabariigi, Islandi Vabariigi, Liechtensteini Vürstiriigi, Norra Kuningriigi, Rootsi Kuningriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni vahel (EÜT 1994, L 1, lk 1; ELT eriväljaanne 11/19, lk 146).

17. EMP lepingu artikkel 28 sisaldab ELTL artikliga 45 samaväärset sätet töötajate vaba liikumise kohta EMP piires, ning EMP lepingu artikkel 29 sisaldab ELTL artikliga 48 vastavuses olevat sätet.

18. EMP lepingu artiklis 98 antakse EMP Ühiskomiteele pädevus muuta EMP lepingu lisasid ning hulka protokolle, mh protokoll 37.

19. EMP lepingu VI lisa (sotsiaalkindlustus) algses redaktsioonis⁶ on jaos „Nimetatud õigusaktid”, välja toodud määrus (EMÜ) nr 1408/71⁷. Samast määrusest on juttu ka EMP lepingu protokoll nr 37 algses redaktsioonis⁸, seoses „võõrtöötajate sotsiaalkindlustuse halduskomisjoniga”. Mõlemad nimetatud viited asendatakse nüüd EMP Ühiskomitee otsuse nr 76/2011⁹ kohaselt sisuliselt viidetega määrusele (EÜ) nr 883/2004¹⁰ ja määrusele (EÜ) nr 988/2009¹¹.

III. Vaidluse taust

20. Liidusiselt kehtivad sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise sätted paiknesid pikka aega määruses nr 1408/71. Alates 1. maist 2010 asendati nimetatud sätted määrusega nr 883/2004, mida muudeti hiljem omakorda muu hulgas määrusega nr 988/2009.

21. EMP Ühiskomisjon kavatses viia EMP lepingu VI lisa ja protokoll nr 37 sotsiaalkindlustuse sätted vastavusse liidusisese muutunud õigusliku olukorraga ning lisada EMP lepingusse määruse nr 883/2004. Selleks tuli esmajoones asendada VI lisa ja protokoll nr 37 sisalduvad viited määrusele nr 1408/71 viidetega määrusele nr 883/2004 ja määrusele nr 988/2009.

22. Võttes arvesse neid asjaolusid, esitas komisjon nõukogu otsuse ettepaneku EMP Ühiskomitees Euroopa Liidu võetava seisukoha kohta. Kõnealuse ettepaneku algne versioon pärines 9. septembrist 2010 ja tugines veel ELTL artiklile 48, ELTL artiklile 352 ja ELTL artikli 218 lõikele 9¹². Hiljem, 10. märtsil 2011, muutis komisjon oma ettepanekut nii, et õiguslike alustena kasutas ta nüüd ELTL artiklit 48 ja ELTL artikli 218 lõiget 9¹³. ELTL artikli 352 kui täiendava õigusliku aluse väljajätmist põhjendas komisjon sellega, et Lissaboni leping laiendas liidu pädevust vastavalt ELTL artiklile 48 klassikalisesest võõrtöötajate valdkonnast väljapoole ka füüsilisest isikust ettevõtjatele.

23. Nõukogu võttis 6. juunil 2011 vastu otsuse 2011/407, millega ta määras kindlaks EMP Ühiskomitees võetava Euroopa Liidu seisukoha (edaspidi ka „vaidlustatud otsus”). Nimetatud otsus tugineb vastavalt komisjoni ettepanekule ELTL artiklile 48 ja ELTL artikli 218 lõikele 9.

24. EMP Ühiskomitee võttis 1. juuli 2011. aasta otsusega nr 76/2011 vastu EMP lepingu VI lisa (sotsiaalkindlustus) ja protokoll nr 37 plaanitud muudatused. Kõnealune otsus vajab jõustumiseks siiski veel EMP lepingu ühe osapoole teatavate konstitutsiooniõigusest tulenevate tingimuste täitmist.

6 — EÜT 1994, L 1, lk 327.

7 — Nõukogu 14. juuni 1971. aasta määrus (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes (esmakordselt avaldatud EÜT 1971, L 149, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 35, ning seejärel korduvalt muudetud).

8 — EÜT 1994, L 1, lk 206.

9 — EMP Ühiskomitee 1. juuli 2011. aasta otsus nr 76/2011, millega muudetakse EMP lepingu lisa VI („Sotsiaalkindlustus”) ja protokoll nr 37 (ELT L 262, lk 33).

10 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (ELT L 166, lk 1; ELT eriväljaanne 05/05, lk 72).

11 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. septembri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 988/2009, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta ja määratakse kindlaks selle lisade sisu (ELT L 284, lk 43).

12 — SEK(2010) 1013 lõplik.

13 — SEK(2011) 261 lõplik.

IV. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

25. Ühendkuningriik esitas 16. augusti 2011. aasta kirjaga otsuse 2011/407 suhtes tühistamishagi. Ühendkuningriik on seisukohal, et vaidlustatud otsuse aluseks ei oleks pidanud olema ELTL artikkel 48, vaid ELTL artikli 79 lõike 2 punkt b.

26. Euroopa Kohtu president andis 10. jaanuari 2012. aasta määrusega Iirimaaale menetlusse astumise loa hageja nõuete toetuseks ja Euroopa Komisjonile menetlusse astumise loa kostja nõuete toetuseks.

27. Ühendkuningriik, keda toetab Iirimaa, palub:

— tühistada otsus 2011/407;

— piirata selle õigusakti ajalist kehtivust seni, kuni nõukogu võtab ELTL artikli 79 lõike 2 punkti b alusel vastu uue otsuse Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) Ühiskomitees Euroopa Liidu võetava seisukoha kohta seoses EMP lepingu VI lisa (sotsiaalkindlustus) ja protokoll nr 37 muutmisega, ning

— mõista kohtukulud välja nõukogult¹⁴.

28. Nõukogu, keda toetab komisjon, palub:

— jätta hagi rahuldamata ja

— mõista kohtukulud välja hagejalt.

29. Euroopa Kohus menetles Ühendkuningriigi hagi kõigepealt kirjalikult ja seejärel suuliselt 6. veebruari 2013. aasta kohtuistungil.

V. Hinnang

30. Ühendkuningriigi hagi tugineb üheleainsale tühistamise alusele – nõukogu kasutas liidu seisukoha kehtestamisel vale õiguslikku alust ning rikkus seega pädevuse andmise põhimõtet (ELL artikli 5 lõike 1 esimene lause)¹⁵.

31. *Menetlusõiguslikust seisukohast* on pooled üksmeelel selles osas, et Euroopa Liidu Nõukogu toimis õigesti, võttes liidu seisukoha vastu ELTL artikli 218 lõike 9 alusel otsuse vormis. EMP Ühiskomitee on EMP lepinguga loodud komisjon, mis võtab selle lepingu lisade ning mitmete protokollide muutmiseks vastu õigusliku toimega otsuseid (EMP lepingu artikkel 98).

14 — Iirimaa ei ole menetlusse astujana kohtukulude väljamõistmist nõudnud.

15 — Konkreetselt pädevuse andmise põhimõtte kohta liidu väliskaubanduse valdkonnas vt 28. märtsi 1996. aasta arvamus 2/94 (EKL 1996, lk I-1759, punktid 23 ja 24); 6. detsembri 2001. aasta arvamus 2/00 (EKL 2001, lk I-9713, punkt 5); 30. novembri 2009. aasta arvamus 1/08 (EKL 2009, lk I-11129, punkt 110) ja 1. oktoobri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-370/07: komisjon vs. nõukogu (EKL 2009, lk I-8917, punktid 46 ja 47).

32. Samuti ei ole vaidlust küsimuses, et nõukogu taoline otsus ühenduse seisukoha kehtestamiseks vajab lisaks ETLT artikli 218 lõikele 9 ka *materiaalõiguslikku alust*, millest tuleneb liidu pädevuse ulatus ja seega kokkuvõttes aluslepingutes kindlaksmääratud kaalutusõigus¹⁶. Siiski vaieldakse ägedalt selle üle, kas seda õiguslikku alust tuleb käesoleval juhul otsida siseturu eeskirjadest või vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala reguleerivatest sätetest, või hoopis ETLT artiklist 217 tulenevast assotsieerimispädevusest.

33. Just sellisel juhul nagu käesolevas asjas on ilmselge, et õige õigusliku aluse valik on märkimisväärse praktilise ja institutsionaalse, ning konstitutsiooniõigusliku tähtsusega¹⁷ – õigusliku aluse valikuga sillutatakse teed otsustamiseks, kas Ühendkuningriik ja Iirimaa saavad kasutada eriõigusi, mille annab neile ELL ja ETLT protokolli 21 kohaselt nõusolekuklausel (*Opt-in-Regelung*).

A. Õige materiaaloõigusliku aluse valik

34. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab liidu õigusakti õigusliku aluse valik põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad õigusakti eesmärk ja sisu¹⁸.

35. Vaidlustatud otsusega määrati EMP Ühiskomitees liidu võetav seisukoht sisuliselt kindlaks sellisel, et uued, seni vaid liidusiseselt kehtinud määruste nr 883/2004 ja nr 988/2009¹⁹ kohased sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise sätted laiendatakse kogu EMP-le²⁰.

1. ETLT artikkel 79 ei ole sobiv õiguslik alus

36. Määruse nr 883/2004 laiendamisega kogu EMP-le avardatakse selle territoriaalset kohaldamisala väljapoole liitu kolmele EFTA riigile – Norrale, Islandile ja Liechtensteinile. Selle tagajärjel hõlmab ka kõnealuse määruse isikuline kohaldamisala edaspidi paratamatult hulka isikuid, kes ei ole liidu kodanikud, vaid omavad kolmandate riikide kodakondsust. Seda asjaolu rõhutasid Ühendkuningriik ja Iirimaa.

37. Seetõttu võib pealiskaudsel vaatlusel olla *sedes materiae* ETLT artikli 79 lõike 2 punkt b, sest nimetatud säte võimaldab sõnaselgelt „liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiguste määratlemi[st], sealhulgas liidusisest liikumisvabadust ja teistes liikmesriikides elamist reguleerivate tingimuste sätestami[st]”. Selle hulka võivad kuuluda ka kolmandate riikide kodanikke puudutavad sotsiaalkindlustuse sätted²¹.

16 — Eespool 15. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-370/07: komisjon vs. nõukogu; vt selle kohta ka 14. juuli 1976. aasta otsus liidetud kohtuasjades 3/76, 4/76 ja 6/76: Kramer jt (EKL 1976, lk 1279, punkt 19), mille kohaselt tuleb abi otsida „ühenduse õiguse süsteemist ja materiaaloõiguse sätetest”; vt samuti eespool 15. joonealuses märkuses viidatud arvamus 2/94, punkt 23 jj.

17 — Vt eespool 15. joonealuses märkuses viidatud arvamus 2/00, punkt 5; arvamus 1/08, punkt 110, ja otsus kohtuasjas C-370/07: komisjon vs. nõukogu, punkt 47.

18 — 11. juuni 1991. aasta otsus kohtuasjas C-300/89: komisjon vs. nõukogu (EKL 1991, lk I-2867, punkt 10); 3. septembri 2008. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-402/05 P ja C-415/05 P: Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon (EKL 2008, lk I-6351, punkt 182), ja 19. juuli 2012. aasta otsus kohtuasjas C-130/10: parlament vs. nõukogu (punkt 42).

19 — Edaspidi kõnelen ma lihtsustamise mõttes ainult määrusest nr 883/2004.

20 — Vt eriti vaidlustatud otsuse põhjendus 2: „Asjakohane on lisada EMP lepingusse [määrused nr 883/2004 ja nr 988/2009] [...]”.

21 — See tuleneb eelkõige deklaratsioonist Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 48 ja 79 kohta (Deklaratsioon nr 22, mis on lisatud 13. detsembril 2007 alla kirjutatud Lissaboni lepingu vastu võtnud valitsustevahelise konverentsi lõppaktile; ELT 2008, C 115, lk 346, ja ELT 2012, C 326, lk 348).

38. Vaieldamatult tuginevad sellele sätteleg juba mitmed õigusaktid, mille eesmärk on hõlmata kolmandate riikidega sõlmitud lepingute raames liidu sotsiaalõiguse kohaldamisalasse ka nende riikide kodanikud²². See asjaolu iseenesest ei saa aga olla otsustava tähtsusega, kui tuleb kindlaks teha käesolevas asjas vaidluse all oleva nõukogu otsuse õige õiguslik alus²³.

39. Tuleb silmas pidada, et ELTL artikkel 79 kuulub vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala sätete hulka ning piirikontrolli-, varjupaiga- ja sisserändepoliitika peatüki alla. ELTL artikli 79 lõike 1 kohaselt on kõnealusel artiklil ka eriline eesmärk – sätte ülesanne on liidu ühise sisserändepoliitika väljatöötamine, „mille eesmärk on tagada [...] sisserändevõogude tõhus juhtimine, [...] kolmandate riikide kodanike õiglane kohtlemine ning tõhusamad meetmed ebaseadusliku sisserände ja inimkaubanduse ennetamiseks ja nende vastu võitlemiseks”. Kõiki ELTL artikli 79 lõike 2 punktile b tuginevaid meetmeid tuleb vaadelda selles kontekstis ning peale selle kehtestatakse need sõnaselgelt üksnes „lõikes 1 osutatud eesmärgil”.

40. ELTL artikli 79 lõike 2 punkti b kõnealune eesmärk ja kontekst ei sobi sellise meetme tarbeks, nagu on käesoleva menetluse ese.

41. Vaidlustatud otsus ei piirdu nimelt ainult ühise sisserändepoliitika raames teatavate sotsiaalsete õiguste andmisega liidus seaduslikult elavatele kolmandate riikide kodanikele, et neid ELTL artikli 79 lõike 1 tähenduses „õiglaselt kohelda”. Kõnealune otsus ulatub hoopis selgelt kaugemale. Otsuse eesmärk on EMP lepingu abil kolme EFTA riigiga (Norra, Islandi ja Liechtensteiniga) loodud assotsiatsiooni edasiarendamine ning see otsus kuulub meetmete hulka, millega laiendatakse Euroopa siseturu õigus võimalikult ulatuslikult EMP-le²⁴. Kolme EFTA riigi (Norra, Islandi ja Liechtensteini) kodanikud peavad saama kasutada isikute vaba liikumise õigust samadel sotsiaalsetel tingimustel nagu liidu kodanikud.

42. Peale selle ei ole vaidlustatud otsuse eesmärk, nagu komisjon õigesti välja toob, mingil juhul üksnes *kolmandate riikide kodanike* – norralaste, islandlaste ja liechtensteinlaste – sotsiaalsete õiguste reguleerimine liidus, vaid ka vastupidi – *liidu kodanike* sotsiaalsete õiguste sätestamine kolmes asjaomas EFTA riigis. Vaidlustatud otsusega kavandatava EMP lepingu muutmise tagajärjel saab seega näiteks mitte ainult Norra kodanik liidu territooriumil, vaid ka liidu kodanik Norras kasutada määrusega nr 883/2004 loodud sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist. EMP lepingu artikli 7 punkti a kohaselt on EMP lepingu lisas nimetatud määrus lepinguosalistele – seega ka kolmele asjaomasele EFTA riigile – kohustuslik ja see tuleb sellisena üle võtta nende siseriiklikku õiguskorda. Erinevalt Iirimaa arusaamast ei pea määrust neis riikides mingi siseriikliku meetmega üle võtma.

43. Võttes arvesse eeltoodut, tuleb tagasi lükata Ühendkuningriigi ja Iirimaa väide, mille kohaselt peaks vaidlustatud otsuse õige õiguslik alus olema ELTL artikli 79 lõike 2 punkt b.

22 — Tegemist on nõukogu 21. oktoobri 2010. aasta kuue otsusega: 2010/697/EL (ELT L 306, lk 1), 2010/698/EL (ELT L 306, lk 8), 2010/699/EL (ELT L 306, lk 14), 2010/700/EL (ELT L 306, lk 21), 2010/701/EL (ELT L 306, lk 28) ja 2010/702/EL (ELT L 306, lk 35), mis käsitlevad liidu võetavaid seisukohti Maroko, Tuneesia, Alžeeria ja Iisraeli assotsiatsiooninõukogudes ning Makedoonia ja Horvaatia stabiliseerimis- ja assotsiatsiooninõukogudes, teiseks on tegemist nõukogu 6. detsembri 2012. aasta kolme otsusega 2012/773/EL (ELT L 340, lk 1), 2012/774/EL (ELT L 340, lk 7) ja 2012/775/EL (ELT L 340, lk 13), mis käsitlevad liidu nimel Albaania ja Montenegro stabiliseerimis- ja assotsieerimisnõukogus ning San Marino koostöökomitees võetavaid seisukohti. Liidusiseselt oli ELTL artikli 79 lõike 2 punkt b (varem EÜ artikli 63 punkt 4) peale selle õiguslikuks aluseks nõukogu 14. mai 2003. aasta määrusele (EÜ) nr 859/2003, millega laiendatakse määruse (EMÜ) nr 1408/71 ja määruse (EMÜ) nr 574/72 sätteid kolmandate riikide kodanikele, keda need sätted juba ei hõlma üksnes nende kodakondsuse alusel (ELT L 124, lk 1; ELT eriväljaanne 05/04, lk 317) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrusele (EL) nr 1231/2010, millega laiendatakse määrust (EÜ) nr 883/2004 ja määrust (EÜ) nr 987/2009 kolmandate riikide kodanikele, keda nimetatud määrused veel ei hõlma üksnes nende kodakondsuse tõttu (ELT L 344, lk 1).

23 — 6. novembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-155/07: parlament vs. nõukogu (EKL 2008, lk I-8103, punkt 34), ja 8. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-411/06: komisjon vs. parlament ja nõukogu (EKL 2009, lk I-7585, punkt 77), ning Euroopa Kohtu 15. novembri 1994. aasta arvamus 1/94 (EKL 1994, lk I-5267, punkt 52) ja eespool 15. joonealusel märkuses viidatud arvamus 1/08, punkt 172.

24 — Vt EMP taolise eesmärgi kohta üldisemalt 23. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-452/01: Ospelt ja Schlössle Weissenberg (EKL 2003, lk I-9743, punkt 29), ja 22. jaanuari 1997. aasta otsus kohtuasjas T-115/94: Opel Austria vs. nõukogu (EKL 1997, lk II-39, punkt 107), ning EMP lepingu põhjendus 5.

2. ELTL artikkel 48 ei ole samuti sobiv õiguslik alus

44. Samamoodi ei sobi aga minu arvates vaidlustatud otsuse õiguslikuks aluseks nõukogu ja komisjoni kasutatud ELTL artikkel 48.

45. Selle põhjuseks ei olegi esmajoonel asjaolu, et sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise eeskirjade kohaldamisalasse kuuluvad vastavalt määrusele nr 883/2004 ka majanduslikult mitteaktiivsed isikud²⁵. Kõnealune määrus ei käsitlegi põhiküsimusena mittetöötavate isikute sotsiaalkindlustust. Määrus seondub peamiselt osas hoopis töötavate isikute, täpsemalt töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate, sotsiaalkindlustusega. Majanduslikult mitteaktiivsete isikute sotsiaalkindlustus kujutab endast äärmisel juhul piiriala, mida määrus nr 883/2004 küll samuti reguleerib, kuid mis ei ole kaugeltki nimetatud määruse peamine eesmärk. Järelikult ei ole see aspekt õigusliku aluse valikul määrav²⁶. Liidu õigusakti õigusliku aluse valik peab juhinduma selle regulatiivse sisu raskuskeskmest²⁷.

46. Ühendkuningriik ja Iirimaa osundavad aga täiesti õigesti asjaolule, et ELTL artikkel 48 võib olla ainult liidusiseste meetmete andmise aluseks ning puudutab lisaks sellele üksnes liidu, mitte aga kolmandate riikide kodanike sotsiaalkindlustust.

47. ELTL artikkel 48 võimaldab ainult „sotsiaalkindlustuse valdkonnas meetme[te] [võtmist], mis on vajalikud töötajate liikumisvabaduse tagamiseks”. See säte kuulub lepingu samasse peatükki, kus asub ka ELTL artikli 45 lõige 1, mis sätestab, et töötajate liikumisvabadus tagatakse ainult „liidu piires”. Samuti on Euroopa Kohus juba leidnud, et ELTL artikkel 45 (varem EMÜ lepingu artikkel 48) tagab vaba liikumise „üksnes liikmesriikide töötajatele”²⁸, ehk liidu kodanikele²⁹.

48. Vastavalt sellele ei saa kolmandate riikide kodanikud tugineda liidus ELTL artikli 45 kohasele vaba liikumise õigusele³⁰, ja liidu seadusandjal ei ole pädevust võtta ainult ELTL artikli 48 alusel erimeetmeid sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimiseks liidu ja kolmandate riikide vahel. Taolised meetmed ei ole vajalikud töötajate (liidusisese) liikumisvabaduse tagamiseks ELTL artiklite 45 ja 48 tähenduses.

49. Vastupidi Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukohale ei leia ma küll mingil juhul, et välistatud on liidu institutsioonide tuginemine neile siseturu loomiseks antud pädevusele, et reguleerida liidu kodanikke ja ettevõtjaid puudutavate sätete kehtestamisel ühtlasi ka kolmandate riikide kodanike olukorda, näiteks siis, kui see on vajalik võrdsete konkurentsitingimuste tagamiseks siseturul³¹.

25 — Nagu nähtub toimikust ja ka kohtuistungist, on poliitiliselt võttes Ühendkuningriigi pahameele tegelikult allikaks just see majanduslikult mitteaktiivsete isikute kavandatud hõlmamine EMP suhtes kehtivasse sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise süsteemi. Menetluses Euroopa Kohus näitas Ühendkuningriik küll oma valmisolekut jõuda kolme EFTA riigiga (Norra, Islandi ja Liechtensteiniga) kahepoolse lahenduseni, mis oleks samaväärne määrusega nr 883/2004, kuid seda siiski majanduslikult mitteaktiivseid isikuid välistades.

26 — Vt selle kohta 11. oktoobri 2001. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-95/99-C-98/99 ja C-180/99: Khalil jt (EKL 2001, lk I-7413, punktid 55–58, eriti punkt 56) kodakondsuseta isikute ja pagulaste kaasamise kohta määruse nr 1408/71 süsteemi.

27 — Kui meetme kontrollimise käigus selgub, et see taotleb kahte eesmärki või et sellega reguleeritakse kahte valdkonda ning üks neist eesmärkidest või valdkondadest on määratletav peamisena, samas kui teine on kõrvalise tähtsusega, peab õigusaktil olema üksainus õiguslik alus, st peamisest või ülekaalukast eesmärgist või valdkonnast tulenev õiguslik alus (eespool 23. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus C-155/07: parlament vs. nõukogu, punkt 35, ja eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus C-130/10: parlament vs. nõukogu, punkt 43; vt selle kohta ka 17. märtsi 1993. aasta otsus kohtuasjas C-155/91: komisjon vs. nõukogu (EKL 1993, lk I-939, punktid 19 ja 21).

28 — 5. juuli 1984. aasta otsus kohtuasjas 238/83: Meade (EKL 1984, lk 2631, punkt 7).

29 — Kohtujurist Mancini 30. mai 1984. aasta ettepanek eespool 28. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Meade, ja kohtujurist Jacobsi 30. novembri 2000. aasta ettepanek eespool 26. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Khalil jt, ettepaneku punkt 19.

30 — Töötajate vaba liikumine EMP territooriumil tagatakse pigem EMP lepingu artikliga 28.

31 — Vt selle kohta eespool 26. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Khalil jt, punkt 56; vt lisaks minu 26. märtsi 2009. aasta ettepanek kohtuasjas C-13/07: komisjon vs. nõukogu (nn Vietnami kohtuotsus, kohtulahendite kogumikus ei avaldata, ettepaneku punkt 149), milles ma käsitlen üksikasjalikult Ühendkuningriigi ja Iirimaa osundatud lõiku eespool 23. joonealuses märkuses viidatud arvamusest 1/94 (eelkõige ettepaneku punktid 81 ja 86).

50. Käesoleval juhul ei ole aga põhiküsimuseks üksnes see, et sotsiaalõiguse eeskirjade kehtestamisega *liidu territooriumi* tarvis reguleeritakse ka kolmandate riikide kodanike olukorda. Pigem on vaidlustatud otsuse ese esmajoones olemasoleva sotsiaalõiguse regulatsiooni, määruse nr 883/2004 laiendamine kolmandatele riikidele, ehk kolmele EFTA riigile (Norrale, Islandile ja Liechtensteinile)³².

51. Seda arvesse võttes ei saa samamoodi nagu ELTL artiklit 79, kasutada vaidlustatud otsuse õigusliku alusena ka ELTL artiklit 48.

3. Õige materiaalõiguslik alus oleks olnud ELTL artikkel 217

52. Vaidlustatud otsuse õige õigusliku aluse määratlemiseks on oluline, et see otsus kujutab endast liidusiseselt esimest vajalikku sammu EMP lepingu muutmiseks ja edasiarendamiseks. Selleks tuleks kasutada sama *sisulist* pädevust nagu algselt EMP lepingu vastuvõtmisel, täpsemalt ELTL artikli 217 assotsieerimispädevust.

53. EMP lepingu sõlmimise ajal kanti selle VI lisasse (sotsiaalkindlustus) ja protokoll nr 37 toona kehtinud määrus nr 1408/71 ning laiendati sel moel kõnealuses määruses sisaldunud sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise eeskirjad kogu EMP-le.

54. Määruse nr 1408/71 ainult liidusisene kehtivus tugines tol ajal ELTL artiklile 48 (varem EMÜ lepingu artikkel 51), seevastu nimetatud määrusega loodud süsteemi laiendamine EMP-le toimus EMP lepingu endaga ning tugines seega ELTL artikli 217 (varem EMÜ lepingu artikkel 238) assotsieerimispädevusele.

55. Oleks absurdne, kui praegu oleks määruse nr 1408/71 asendamisel selle järglasega, määrusega nr 883/2004, midagi teisiti.

56. Võttes arvesse ka määrust nr 883/2004, tuleks lähtuda hoopis sellest, et ELTL artiklile 48 tugineb ainult selle määruse liidusisene kehtivus. Seevastu EMP Ühiskomitee otsuse, millega võetakse kõnealune määrus edaspidi määruse nr 1408/71 asemel üle EMP lepingu VI lisasse (sotsiaalkindlustus) ja protokoll nr 37 ning laiendatakse seega kogu EMP-le, legitiimsuse allikaks on liidu õiguse seisukohast ELTL artikli 217 assotsieerimispädevus. Teisiti ei saa see olla ka vaidlustatud otsuse puhul, millega kehtestatakse enne EMP Ühiskomitee tegutsemaasumist liidu seisukoht ning valmistatakse seega kokkuvõttes ette liidu tegutsemine rahvusvahelisel tasandil ning EMP lepingu kavandatavad kohandused.

57. Erinevalt ELTL artiklist 48 võimaldab ELTL artikkel 217 vähimagi kahtluseta kehtestada liidu ja kolmandate riikide suhteid reguleerivaid eeskirju ning võimaldada kasutada neid eeskirju ka teistel isikutel peale liidu kodanike, sealhulgas majanduslikult mitteaktiivsetel isikutel. Just taolised sätted, mis puudutavad liidu suhteid kolmandate riikidega ning nende kolmandate riikide kodanike õiguslikku seisundit, moodustavadki assotsieerumislepingu. Selles osas on Euroopa Kohus juba tükk aega tagasi otsustanud, et ELTL artikkel 217 (varem EMÜ lepingu artikkel 238) annab liidule vajadusel pädevuse tagada oma kohustuste täitmine kolmandate riikide suhtes kõigis aluslepingutega hõlmatud valdkondades³³.

32 — Vt eespool käesolev ettepanek, punkt 42.

33 — 30. septembri 1987. aasta otsus kohtuasjas 12/86: Demirel (EKL 1987, lk 3719, punkt 9).

58. Isegi kui eeldada, et samasuguseid või vähemalt sarnaseid sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise sätteid võiks kolmandate riikide kodanike suhtes kehtestada ka ELTL artikli 79 lõike 2 punkti b alusel, siis tuleks kolmandate riikidega sõlmitud assotsieerumislepingu kontekstis, eriti nii lähedase assotsieerumise kontekstis, nagu seda on EMP leping, pidada *lex specialis*'eks siiski ELTL artiklit 217³⁴.

59. ELTL artikli 217 kasutamise vastu sellise otsuse kehtestamiseks nagu käesolevas asjas vaidlustatud otsus, ei saa väita, et sel moel raskendatakse ülemääraselt EMP Ühiskomitee otsuste tegemist.

60. Ühelt poolt ei määra nimelt õigusakti õiguslikku alust menetlused, vaid õigusakti vastuvõtmiseks järgitav menetlus tuleneb õiguslikust alusest³⁵.

61. Teisalt ei too ELTL artikli 217 materiaalõigusliku alusena kasutamine käesoleval juhul kaasa mingeid muutusi menetluses. Menetlusõiguslikust aspektist jääb nimelt määravaks ELTL artikli 218 lõige 9, mille kohaldamisalas teeb nõukogu oma otsused kvalifitseeritud häälteenamusega (ELL artikli 16 lõige 3). Ühehäälsuse nõue nõukogus (ELTL artikli 218 lõike 8 teine lõik) puudutab, samamoodi nagu Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamise nõue (ELTL artikli 218 lõike 6 punkti a alapunkt i), selle mõtte ja eesmärgi kohaselt üksnes assotsieerumislepingu esmakordset sõlmimist või taolise lepingu struktuurimuudatusi, mille suhtes ELTL artikli 218 lõige 9 selle viimase lauseosa („välja arvatud [...]”) kohaselt ei kehti.

62. Eeltoodust tulenevalt leian ma, et vaidlustatud otsuse õige materiaalõiguslik alus oleks olnud ELTL artikkel 217, kusjuures menetlusõiguslikust seisukohast oleks jäänud asjakohaseks ELTL artikli 218 lõige 9.

63. Menetlusõiguse seisukohast ei ole Euroopa Kohtul käesoleval juhul takistusi määratlemaks vaidlustatud otsuse õige õigusliku alusena ELTL artikli 217. Ühendkuningriik, keda toetab Iirimaa, esitas nimelt sõnaselgelt vale õiguslikku alust puudutava väite ning seega on see menetluse ese. Samuti ei ole Euroopa Kohus õigusliku aluse küsimuse sõltumatul hindamisel piiratud ainult poolte nimetatud esmase õiguse sätetega (ühelt poolt ELTL artikkel 79 ja teiselt poolt ELTL artikkel 48). Seda põhjusel, et kohtunik ei ole „poolte hääletoru”³⁶. Seega ei pea kohus piirduma üksnes argumentidega, mille pooled on esitanud oma väidete põhjendamiseks, vastasel korral võib ta sattuda olukorda, kus ta on sunnitud oma otsuses tuginema vääratele õiguslikele kaalutlustele³⁷. Lõpetuseks ei esine ka mingeid probleeme seoses õigusega olla ära kuulatud ja võistleva menetluse nõudega³⁸, sest võimalust kasutada ELTL artiklit 217 materiaalõigusliku alusena arutati kohtuistungil sõnaselgelt kõigi menetlusosalistega.

34 — Vt selle kohta ka eespool 23. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus C-155/07: parlament vs. nõukogu, punkt 34, mille kohaselt, kui õigusaktil on kaks võimalikku õiguslikku alust, siis tuleb selle aluseks alati valida erisäte.

35 — Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus C-130/10: parlament vs. nõukogu, punkt 80.

36 — Sellist seisukohta väljendas juba kohtujurist Léger oma 2. aprilli 1998. aasta ettepanekus kohtuasjas C-252/96 P: parlament vs. Gutiérrez de Quijano y Lloréns (EKL 1998, lk I-7421, punkt 36).

37 — Vt selle kohta 27. septembri 2004. aasta määrus kohtuasjas C-470/02 P: UER vs. M6 jt (kohtulahendite kogumikus ei avaldata, punkt 69), ja 21. septembri 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P: Rootsi vs. API ja komisjon (EKL 2010, lk I-8533, punkt 65).

38 — 2. detsembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-89/08 P: komisjon vs. Iirimaa jt (EKL 2009, lk I-11245, eelkõige punktid 50 ja 51), ja 17. detsembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-197/09 RX-II: M vs. EMEA kohtuotsuse uuesti läbivaatamine (EKL 2009, lk I-12033, punktid 39–42).

4. Teine võimalus: ELTL artikli 216 lõike 1 kasutamine

64. Üksnes juhaks, kui Euroopa Kohus ei järgi minu selgitusi ELTL artikli 217 kohta, lisan ma, et käesolevas asjas võib kõne alla tulla ka ELTL artikli 216 lõike 1 kasutamine. Selles sättes kodifitseeritakse sisuliselt nn AETR-i doktriin³⁹, millele viitas Euroopa Kohtule esitatud kirjalikes seisukohtades eelkõige nõukogu ning mille suhtes võisid teised menetlusosalised samuti seisukoha võtta.

65. ELTL artikli 216 lõige 1 annab liidule pädevuse sõlmida rahvusvahelise lepingu ühe või mitme kolmanda riigiga, „kui aluslepingutes on nii sätestatud või kui lepingu sõlmimine on vajalik mõne aluslepingutes seatud eesmärgi saavutamiseks liidu poliitika raames, kui lepingu sõlmimise näeb ette liidu õiguslikult siduv akt või kui see võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala”.

66. EMP leping on Euroopa ühenduste kui liidu õiguseellase poolt kolmandate riikidega sõlmitud rahvusvaheline leping. ELTL artikli 216 lõike 2 kohaselt seob see leping nii liitu kui ka liikmesriike ning seda tuleb järelikult käsitleda liidu õiguslikult siduva aktina ELTL artikli 216 lõike 1 tähenduses.

67. Sisuliselt on EMP lepingu eesmärk tugevdada võrdseid konkurentsitingimusi ja ühiste eeskirjade järgimist, et luua ühtne Euroopa Majanduspiirkond (EMP lepingu artikli 1 lõige 1). Eelkõige on EMP ese isikute vaba liikumise tagamine (EMP lepingu artikli 1 lõike 2 punkt b), millega kaasneb tihe koostöö mh sotsiaalpoliitika valdkonnas (EMP lepingu artikli 1 lõike 2 punkt f).

68. EMP lepingu kõnealuste eesmärkide saavutamiseks on vajalik järgida liidusiseselt kehtivate sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise eeskirjade kaasajastamist ja lihtsustamist, nagu see toimus määruse nr 1408/71 asendamisel määrusega nr 883/2004⁴⁰, ka EMP tasandil. Kui EMP lepingu VI lisas (sotsiaalkindlustus) ja protokollis nr 37 ei asendata viidet vanale määrusele viitega uuele määrusele, siis ei toimuks isikute vaba liikumine EMP-s samadel sotsiaalsetel tingimustel nagu liidusiseselt. Seega tekiks oht, et kahjustatakse EMP põhieesmärki, mis seisneb ühiste eeskirjade alusel ühtses majanduspiirkonnas võrdsete konkurentsitingimuste loomises.

69. Kokkuvõttes tagab seega vaidlustatud otsusega kavandatav määruse nr 883/2004 laiendamine kogu EMP-le, et ei mõjutataks „ühiseeskirju” ELTL artikli 216 lõike 1 tähenduses, ehk käesoleval juhul liidule ja kõigile tema liikmesriikidele siduvat EMP lepingut⁴¹.

70. Järelikult võib vaidlustatud otsus tugineda ka ELTL artikli 216 lõikes 1 väljenduvale AETR-i doktriinile. Kuna aga ELTL artikli 217 näol on vaidlustatud otsusel olemas teine, spetsiifilisem materiaaloiguslik alus⁴², ei saa lõppkokkuvõttes kasutada ELTL artikli 216 lõiget 1, vaid ELTL artiklit 217⁴³.

B. ELL ja ELTL protokoll nr 21 kasulik mõju

71. Täiendavalt soovin ma selgitada, et ELTL artikli 217 – samamoodi nagu ELTL artikli 48 või ka ELTL artikli 216 lõike 1 – kasutamine ei võta sellisel juhul nagu käesolevas asjas ELL ja ELTL protokollilt nr 21 selle kasulikku mõju.

39 — AETR-i doktriin pärineb 31. märtsi 1971. aasta otsusest kohtuasjas 22/70: komisjon vs. nõukogu (nn AETR-i kohtuotsus, EKL 1971, lk 263, punktid 15–19); värskem kokkuvõte sisaldub näiteks 7. veebruari 2006. aasta arvamuses 1/03 (EKL 2006, lk I-1145, punktid 114–133).

40 — Vt selle kohta määruse nr 883/2004 põhjendus 3.

41 — Liidu pädevuse kohta välisasjades, kui kehtestatakse ühiseeskirju, mida võidakse mõjutada, vt ka eespool 39. joonealuses märkuses viidatud arvamus 1/03, punkt 116.

42 — Vt eespool käesolev ettepanek, punktid 52–63.

43 — Vt selle kohta veel kord eespool 23. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus C-155/07: parlament vs. nõukogu, punkt 34, mille kohaselt kui õigusaktil on kaks võimalikku õiguslikku alust, siis tuleb selle aluseks alati valida erisäte.

72. Protokoll nr 21 sisaldab Ühendkuningriiki ja Iirimaa puudutavaid erisätteid seoses vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga. Sellekohaselt kehtivad vastavalt ELTL kolmanda osa V jaotisele ettepanud meetmed Ühendkuningriigi ja Iirimaa suhtes ainult siis, kui nimetatud liikmesriigid teatavad selgelt ja kirjalikult, et nad soovivad nendes meetmetes osaleda (nõusolekuklausel, vt protokoll nr 21 artikli 1 lõike 1 esimene lause koosmõjus artikliga 3).

73. Nimetatud erisätte esimeline kohaldamisala on sõnaselgelt piiratud vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga. Lisaks tuleb seda erisättena tõlgendada kitsalt.

74. Protokoll nr 21 mõte ja eesmärk ei ole anda Ühendkuningriigile ja Iirimaaale liidu õiguse teistes valdkondades, eelkõige siseturu või kolmandate riikide assotsieerimise raames, kaalutusõigust küsimuses, kas nad osalevad liidu institutsioonide vastu võetud meetmetes ja kas kõnealused meetmed on nende suhtes siduvad.

75. Sellekohaselt ei saa nõusolekuklauslit kasutada selliste meetmete vastuvõtmisel, mis – nagu käesolevas asjas vaidluse all olev nõukogu otsus – puudutavad siseturu raames kehtivate eeskirjade laiendamist kolmandatele riikidele.

76. Kui üksikud liidu liikmesriigid kohaldaks assotsieerunud riikide või nende kodanike suhtes ainult osa liidu õigustikust ning võiksid endale sel viisil välja nõuda erikohtlemise, siis mõjutaks see oluliselt assotsieerumislepingu toimimist, seda enam EMP lepingu toimimist, sest viimane toob endaga kaasa täieliku assotsieerumise siseturu ja isikute vaba liikumise valdkonnas.

77. Kui nõusolekuklauslit ja seega kokkuvõttes Euroopa *à la carte* ideed soovitaks kasutada ka selliste meetmete puhul nagu vaidlustatud otsus, siis ohustaks see mitte üksnes siseturgu kui Euroopa Liidu üht tugisammast, vaid põhimõtteliselt seataks kahtluse alla ka EMP olemasolu. Tekiks kolme EFTA riigi (Norra, Islandi ja Liechtensteini) võrra laiendatud siseturu killustumise oht, mis mõjutab negatiivselt kõigi sellel siseturul tegutsevate isikute ja ettevõtjate võrdset kohtlemist ning nende suhtes kohaldatavate konkurentsitingimuste ühtsust.

C. Vale õigusliku aluse valiku mõju vaidlustatud otsuse kehtivusele

78. Nagu eespool tuvastatud, on nõukogu valinud vaidlustatud otsusele vale õigusliku aluse. Õige oleks olnud, kui nimetatud otsus oleks tuginenud ELTL artikli 217 assotsieerimispädevusele kui materiaalõiguslikule alusele, koosmõjus ELTL artikli 218 lõike 9 menetlusõigusliku alusega.

79. Vale õigusliku aluse valimine liidu õigusaktile ei tähenda siiski tingimata, et see õigusakt tuleks tühistada. Kohtupraktika kohaselt tuleb õigusakt jätta tühistamata, kui vale õigusliku aluse kasutamine ei saanud kuidagi mõjutada õigusakti sisu või selle andmise menetlust ning seega oli tegemist pelgalt formaalse veaga⁴⁴.

80. Selline on olukord käesolevas asjas. Vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 9 oleks nõukogu pidanud võtma vaidlustatud otsuse vastu kvalifitseeritud häälteenamusega ja Euroopa Parlamendi osaluseta⁴⁵, olenemata sellest, kas pidada õigeks õiguslikuks aluseks ELTL artiklit 217, ELTL artikli 216 lõiget 1 või ELTL artiklit 48. Peale selle ei luba ükski nimetatud materiaalõiguslikest alustest Ühendkuningriigil ja Iirmaal kasutada ELL ja ELTL protokollis nr 21 ette nähtud erisätet.

81. Seega ei õigusta vale õigusliku aluse valik käesoleval juhul vaidlustatud otsuse tühistamist.

44 — 27. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 165/87: komisjon vs. nõukogu (EKL 1988, lk 5545, punktid 18–21); 9. septembri 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-184/02 ja C-223/02: Hispaania ja Soome vs. parlament ja nõukogu (EKL 2004, lk I-7789, punktid 42–44), ja 14. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-210/03: Swedish Match (EKL 2004, lk I-11893, punkt 44); vt lisaks minu 26. mai 2005. aasta ettepanek kohtuasjas C-94/03: komisjon vs. nõukogu (EKL 2006, lk I-1, punkt 53).

45 — Vt eespool käesolev ettepanek, punkt 61.

82. Kui Euroopa Kohus soovib siiski – vastupidi minu eespool toodud selgitustele – Ühendkuningriigi hagi rahuldada, pean ma asjakohaseks säilitada vaidlustatud otsuse mõju kuni uue, sisu poolest identse ja õigele õiguslikule alusele tugineva nõukogu otsuse vastuvõtmiseni (ELTL artikli 264 lõige 2). Seda toetasid esmajoones ka Ühendkuningriik ja Iirimaa ise.

VI. Kohtukulud

83. Euroopa Kohtu 25. septembri 2012. aasta kodukorra artikli 138 lõike 1 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna minu esitatud lahenduse kohaselt on Ühendkuningriik kohtuvaidluse kaotanud ja nõukogu on esitanud asjaomase nõude, tuleb kohtukulud välja mõista Ühendkuningriigilt. Erandina kannavad Iirimaa ja komisjon menetluse astujatena kodukorra artikli 140 lõike 1 kohaselt oma kohtukulud ise.

VII. Ettepanek

84. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada järgmine otsus:

1. Jätta hagi rahuldamata.
2. Iirimaa ja Euroopa Komisjon kannavad ise oma kohtukulud.
3. Ülejäänud osas mõista kohtukulud välja Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigilt.