



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

27. veljače 2014.*

„Koordinacija sustavâ socijalne sigurnosti – Sporazum između Europske zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i Švicarske Konfederacije, s druge strane, o slobodnom kretanju osoba – Odluka Vijeća – Izbor pravne osnove – Članak 48. UFEU-a – Članak 79. stavak 2. točka (b) UFEU-a“

U predmetu C-656/11,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesene 16. prosinca 2011.,

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju je zastupao C. Murrell, a zatim M. Holt, u svojstvu agenata, uz asistenciju A. Dashwooda, QC,

tužitelj,

koju podupire:

Irska, koju zastupaju E. Creedon i L. Williams kao i J. Stanley, u svojstvu agenata, uz asistenciju N. J. Traversa, *BL*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u

intervenijent,

protiv

Vijeća Europske unije, koje su zastupali G. Marhic i M. Veiga, a zatim A. De Elera, u svojstvu agenata,

tuženika,

kojeg podupire:

Francuska Republika, koju zastupaju G. de Bergues i N. Rouam, u svojstvu agenata,

Europska komisija, koju je zastupao V. Kreuzschatz, a zatim S. Pardo Quintillán i J. Enegren, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u

intervenijenti,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader i E. Jarašiūnas (izvjestitelj), suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

* Jezik postupka: engleski.

tajnik: M. Ferreira, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 16. listopada 2013.,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez njezinog mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske od Suda traži poništenje Odluke Vijeća br. 2011/863/EU od 16. prosinca 2011. o stajalištu koje treba zauzeti Europska unija u okviru Zajedničkog odbora osnovanog Sporazumom između Europske zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i Švicarske Konfederacije, s druge strane, o slobodnom kretanju osoba što se tiče zamjene Priloga II. navedenom sporazumu o koordinaciji sustavâ socijalne sigurnosti (SL L 341, str. 1., u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Pravni okvir

Pravo Unije

- 2 Članak 48. UFEU-a, koji sadrži dio odredbi o slobodi kretanja sadržanih u trećem dijelu, glavi IV. UFEU-a glasi kako slijedi:

„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.

[...]“

- 3 Članak 79. UFEU-a, koji sadrži dio odredaba o području slobode, sigurnosti i pravde sadržanih u trećem dijelu, glavi V. UFEU-a predviđa:

„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;

[...]“

4 Članci 1. i 3. Protokola (br. 21) o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priloženog UEU-u i UFEU-u, predviđaju da države članice ne sudjeluju u usvajanju mjera Vijeća koje se predlažu na temelju glave V. trećeg dijela Ugovora o funkcioniranju Europske unije, osim ako one ne očituju svoju želju za sudjelovanjem u roku od tri mjeseca računajući od iznošenja prijedloga ili inicijative.

5 Usto, u skladu s člankom 2. Protokola (br. 21):

„Zbog članka 1. i pridržavajući se članaka 3. 4. i 6., nijedna odredba glave V. trećeg dijela Ugovora o funkcioniranju Europske unije, 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 [...]“

Sporazum EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba

6 Sporazum između Europske zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i Švicarske Konfederacije, s druge strane, o slobodnom kretanju osoba (u daljnjem tekstu: Sporazum EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba), potpisan je 21. lipnja 1999. i odobren u ime Zajednice Odlukom Vijeća i Komisije 2002/309/EZ, Euratom, o Sporazumu o znanstvenoj i tehnološkoj suradnji od 4. travnja 2002. o sklapanju sedam sporazuma sa Švicarskom Konfederacijom (SL L 114, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 60., str. 3.).

7 Slijedom preambule Sporazuma EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba, ugovorne su stranke odlučile ostvariti to međusobno slobodno kretanje temeljeći se na odredbama koje se primjenjuju u Zajednici.

8 Članak 8. Sporazuma EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba, naslovljen „Usklađenost sustava socijalne sigurnosti“, predviđa da ugovorne stranke uređuju, u skladu s Prilogom II. ovom sporazumu (u daljnjem tekstu: Prilog II. o usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti), takvu usklađenost u cilju osiguranja jednakog postupanja, određivanja zakonodavstva koje se primjenjuje, zbrajanja radi stjecanja i zadržavanja prava na davanja te izračuna takvih davanja iz svih razdoblja koja nacionalno zakonodavstvo predmetnih država uzima u obzir, isplate davanja osobama koje borave na području ugovornih stranaka kao i poticanja uzajamne upravne pomoći i suradnje između tijela i institucija.

9 U skladu s člankom 1. Priloga II. o usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti:

„1. Ugovorne stranke su suglasne, s obzirom na koordinaciju sustava socijalne sigurnosti, međusobno primjenjivati akte Zajednice na koje se upućuje, kako su na snazi na dan potpisivanja Sporazuma [EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba] i kako su izmijenjeni odjeljkom A ovog Priloga, ili pravila koja su jednaka takvim aktima.

2. Pojam 'država(-e) članica(-e)' sadržan u aktima iz odjeljka A ovog Priloga podrazumijeva uključivanje Švicarske pored država koje su obuhvaćene relevantnim aktima Zajednice.“

10 Odjeljak A Priloga II. o usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti, naslovljen „Akti na koje se upućuje“, spominje Uredbu Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice (SL L 149, str. 2) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 7.), i Uredbu Vijeća (EEZ) br. 574/72 od 21. ožujka 1972. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EEZ) br. 1408/71 o

primjeni sustavâ socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice (SL L 74, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 8., str. 3.), kao i više uredbi o izmjeni tih dviju uredbi.

Uredbe (EZ) br. 883/2004 i (EZ) br. 987/2009

11 Prema članku 90. stavku 1. Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustavâ socijalne sigurnosti (SL L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.), na dan njezine primjene izvan snage se stavlja Uredba br. 1408/71. Međutim, ta odredba predviđa da potonja uredba ostaje na snazi i ima pravni učinak u smislu Sporazuma EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba tako dugo se isti ne izmijeni s obzirom na Uredbu br. 883/2004.

12 Uvodna izjava 3. te uredbe glasi:

„[Uredba Vijeća (EEZ) br. 1408/71] izmijenjena je i ažurirana više puta s ciljem uzimanja u obzir, ne samo razvoja na razini Zajednice koji uključuje odluke Suda, već i promjena zakonodavstva na nacionalnoj razini. Navedeni čimbenici utjecali su na to da pravila Zajednice za koordinaciju budu složena i duga. Stoga je prilikom moderniziranja i pojednostavljivanja nužno zamijeniti ta pravila kako bi se postigao cilj slobodnog kretanja osoba.“

13 Članak 2. stavak 1. Uredbe br. 883/2004, naslovljen „Obuhvaćene osobe“, glasi:

„Ova se Uredba primjenjuje na državljane države članice, osobe bez državljanstva i izbjeglice koje borave u državi članici na koje se primjenjuje ili se primjenjivalo zakonodavstvo jedne ili više država članica, kao i na članove njihovih obitelji i nadživjele osobe.“

14 Prema članku 96. stavku 1. Uredbe (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustavâ socijalne sigurnosti (SL L 284, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 171.), stavlja izvan snage od 1. svibnja 2010. Uredbu br. 574/72. Potonja ipak ostaje na snazi i ima pravni učinak u smislu Sporazuma EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba tako dugo dok se isti ne izmijeni na temelju Uredbe br. 987/2009.

15 Uvodna izjava 1. te uredbe glasi:

„[Uredba br. 883/2004] osuvremenjuje pravila koordinacije sustava socijalne sigurnosti država članica, navodeći mjere i postupke za njihovu provedbu i pojednostavljujući ih u korist svih uključenih činitelja. Potrebno je utvrditi provedbena pravila.“

Pobijana odluka

16 Dana 28. lipnja 2010. Europska je komisija predstavila prvi prijedlog odluke Vijeća o izmjeni Priloga II. o usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti. Slijedom tog prijedloga Vijeće je usvojilo Odluku 2011/505/EU, od 6. prosinca 2010., o stajalištu koje treba zauzeti Europska unija u okviru Zajedničkog odbora osnovanog na temelju Sporazuma između Europske zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i Švicarske Konfederacije, s druge strane, o slobodnom kretanju osoba što se tiče zamjene Priloga II. navedenom sporazumu o koordinaciji sustavâ socijalne sigurnosti (SL 2011., L 209, str. 1.) [neslužbeni prijevod]. Ta je odluka donesena na temelju članka 79. stavka 2. točke (b) UFEU-a, u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

17 Ujedinjena je Kraljevina naznačila da želi, bez sudjelovanja u odluci Vijeća, postići sporazum sa Švicarskom Konfederacijom koji bi isključivao usklađenost sustavâ socijalne sigurnosti u pogledu gospodarski neaktivnih osoba. Kako su švicarska tijela vlasti dala do znanja da nisu u mogućnosti prihvatiti taj prijedlog, kao ni nacrt odluke Mješovitog odbora, Komisija je 24. listopada 2011. predstavila novi prijedlog odluke Vijeća čija je pravna osnova bio članak 48. UFEU-a, u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

18 Vijeće je na tom temelju usvojilo pobijanu odluku, pri čemu su samo Ujedinjena Kraljevina i Irska glasale protiv. Slijedom njenog usvajanja, Zajednički je odbor 31. ožujka 2012. usvojio odluku kojom se zamjenjuje Prilog II. o usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti. Ta je odluka stupila na snagu 1. travnja 2012.

19 Uvodna izjava 3. pobijane odluke glasi:

„U cilju osiguranja usklađene i pravilne primjene pravnih akata Unije i izbjegavanja upravnih i čak pravnih poteškoća, potrebno je izmijeniti Prilog II. [o usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti] u svrhu uključenja novih zakonodavnih akata Unije na koje Sporazum [EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba] još ne upućuje“. [neslužbeni prijevod]

20 Prema članku 1. pobijane odluke, stajalište koje treba zauzeti Unija u okviru Zajedničkog odbora temelji se na nacrtu odluke tog odbora koji je sadržan u Prilogu I. pobijanoj odluci.

21 Uvodne izjave 2. i 3. tog nacrta odluke Zajedničkog odbora glase:

„2) Prilog II. Sporazumu [o usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti] zadnje je izmijenjen Odlukom br. 1/2006 od 6. srpnja 2006. [...] i treba ga ažurirati kako bi se uzeli u obzir novi zakonodavni akti Europske unije koji su od tada stupili na snagu, a pogotovo [Uredba br. 883/2004] kao i mjere donesene za provedbu spomenute uredbe.

3) [Uredba br. 883/2004] zamijenila je [Uredbu br. 1408/71].“ [neslužbeni prijevod]

22 U skladu s člankom 1. tog nacrta odluke:

„Prilog II. [o usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti] zamjenjuje se prilogom ove odluke.“

23 Taj potonji prilog sadrži novu verziju Priloga II. o usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti, u kojem pozivanje na Uredbu br. 883/2004, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 988/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. (SL L 284, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.) i na Uredbu br. 987/2009 zamjenjuje početno pozivanje na uredbe br. 1408/71 i 574/72 kao i na uredbe o njihovoj izmjeni.

Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

24 Ujedinjena Kraljevina od Suda traži da poništi pobijanu odluku i naloži Vijeću snošenje troškova.

25 Vijeća predlaže da se tužba odbije i da se Ujedinjenoj Kraljevini naloži snošenje troškova.

26 Rješenjem predsjednika Suda od 22. svibnja 2012. prihvaćena je intervencija Irske u potporu zahtjeva Ujedinjene Kraljevine, kao i intervencija Francuske Republike i Komisije u potporu zahtjeva Vijeća.

O tužbi

Argumentacija stranaka

- 27 Ujedinjena Kraljevina, koju podupire Irska, prigovara Vijeću da je odabralo članak 48. UFEU-a kao materijalnu pravnu osnovu pobijane odluke.
- 28 Te stranke u postupku zapravo tvrde da članak 48. UFEU-a, čija je svrha olakšati slobodu kretanja unutar Unije osobama koje jesu ili su bile gospodarski aktivne kao i njihovim obiteljima, ne može činiti materijalnu pravnu osnovu pobijane odluke čiji je cilj zamjena Priloga II. o usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti, kojega je jedan od učinaka proširiti na švicarske državljane, koji nisu ni gospodarski aktivni ni članovi obitelji gospodarski aktivne osobe, prava koja do sada nisu imali. Oni smatraju da članak 79. stavak 2. točka (b) čini prikladnu pravnu osnovu za donošenje takvog akta jer ta odredba Europskom parlamentu i Vijeću dodjeljuje nadležnost za usvajanje mjera koje se odnose na „utvrđivanje prava državljana trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici, uključujući i uvjete koji uređuju slobodu kretanja i boravka u drugim državama članicama“.
- 29 Ne izabравši članak 79. stavak 2. točku (b) UFEU-a kao pravnu osnovu pobijane odluke, Vijeće je Ujedinjenoj Kraljevini i Irskoj uskratilo pravo da ne sudjeluju u usvajanju navedene odluke i da ne budu njome vezane, a koje za te države članice proizlazi iz Protokola (br. 21).
- 30 U prilog tom prigovoru Ujedinjena Kraljevina ističe da je članak 48. UFEU-a pomoćna odredba načela slobodnog kretanja unutar Unije zaposlenih i samozaposlenih radnika migranata i osoba koji dolaze iz država članica. Nadležnost dodijeljena ovim člankom ne može se proširiti na usvajanje akata u korist državljana trećih zemalja ili gospodarski neaktivnih osoba.
- 31 Kako je navođenje samozaposlenih radnika migranata u članku 48. UFEU-a bilo dopuna UFEU-u, Ujedinjena Kraljevina također smatra da bi autori tog ugovora naveli u njemu gospodarski neaktivne osobe da im je to bila namjera.
- 32 Ujedinjena Kraljevina napominje, među ostalim, da je članak 79. stavak 2. točka (b) UFEU-a donedavno činio pravnu osnovu akata donesenih u području socijalne sigurnosti koji se primjenjuju na državljane trećih zemalja. Ta se odredba ne može izuzeti od primjene na temelju motiva da se pobijanom odlukom samo ažurira Sporazum EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba jer je bit akta ono što određuje može li ga se usvojiti u okviru ovlasti dodijeljenih odredbom UFEU-a, a ne njegova povezanost s prethodnim aktima.
- 33 Prema mišljenju ove države članice ne može se pozivati ni na sudsku praksu proizašlu iz presude od 31. ožujka 1971., Komisija/Vijeće, naziva („AETR“) (22/70, Zb., str. 263.), i trenutno kodificiranoj u UFEU-u u članku 3. stavku 2. UFEU-a i članku 216. stavku 1. UFEU-a. Naime, iz te sudske prakse ne može se zaključiti da usvajanje internog akta kojim se nameću zajednička pravila može dovesti do proširenja materijalne nadležnosti dodijeljene Uniji na temelju pravne osnove o kojoj je riječ kršenjem načela dodjeljivanja.
- 34 Irska ističe da Vijeće ne može proširiti područje primjene članka 48. UFEU-a pozivajući se na prisutnost odredaba u Sporazumu EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba koje su usporedive s člancima 45. i 48. UFEU-a jer se, s jedne strane, područje primjene primarnog prava ne može proširiti sekundarnim aktima kojima se zaključuju sporazumi o pridruživanju s trećim zemljama i jer se, s druge strane, prikladna pravna osnova pobijane odluke mora odrediti ne pozivanjem na sporazum radi čijeg izvršenja je donesena nego u odnosu na cilj i sadržaj dotičnih mjera. Osim toga, ona odbacuje ideju da bi nepristupanje Ujedinjene Kraljevine i Irske odluci usvojenoj na temelju članka 79. stavka 2. točke (b) UFEU-a moglo ugroziti ostvarenje ciljeva Sporazuma EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba.

- 35 Pozvane na raspravi podnijeti svoja očitovanja o posljedicama koje proizlaze iz presude od 26. rujna 2013., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-431/11), Ujedinjena Kraljevina i Irska istakle su da se zaključak do kojeg je Sud u toj presudi došao ne može primijeniti na pobijanu odluku u ovom slučaju jer je ona donesena u drugačijem kontekstu.
- 36 Naime, zaključak Suda u toj presudi zapravo počiva na tvrdnji da postoji uska povezanost između Unije i država članica Europskog udruženja za slobodnu trgovinu (EFTA) te da je cilj Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru od 2. svibnja 1992. (SL 1994, L 1, str. 3., u daljnjem tekstu: Sporazum o EGP-u) ostvarivanje na što je moguće potpuniji način slobodnog kretanja robe, osoba, usluga i kapitala u cijelom Europskom gospodarskom prostoru (EGP) tako da se tržište ostvareno na području Unije proširi i na zemlje članice EFTA-e. Međutim, s jedne strane ne postoji analogni instrument koji bi povezivao Uniju i Švicarsku Konfederaciju, a s druge strane Sporazum EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba ne odgovara tim karakteristikama i na mnogo je načina uži od Sporazuma o EGP-u u pogledu težnji, liberalizacije i pravne integracije.
- 37 Vijeće, koje podupiru Francuska Republika i Komisija, pobija tu analizu i drži da članak 48. UFEU-a jest ispravna materijalna pravna osnova za usvajanje pobijane odluke.
- 38 Ono smatra da je cilj pobijane odluke osigurati da se pravna stečevina Unije koja se tiče usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti, izmijenjena Uredbom br. 883/2004 i njenom provedbenom uredbom, Uredbom br. 987/2009, primjenjuje na švicarske državljane koji imaju boravište na području Unije kao i na državljane države članice Unije koji borave na državnom području Švicarske Konfederacije. Donošenjem Uredbe br. 883/2004 mijenja se daleko više od opsega primjene svojstvenog Uredbi br. 1408/71 jer se njome zamjenjuju, ažuriraju i pojednostavljaju pravila tog područja. Pobijana odluka, dakle, ima za cilj ažurirati pravila usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti koja su već na snazi među ugovornim strankama.
- 39 Što se tiče sadržaja pobijane odluke, Vijeće ističe da se njome odlučuje o stajalištu koje usvaja Unija u okviru Zajedničkog odbora i predviđa, kao ključno, ugrađivanje gore spomenutih uredbi u Prilogu II. o usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti kojima se zamjenjuju Uredba br. 1408/71 i povezani akti koji se više ne primjenjuju u Uniji.
- 40 Ugrađivanje navedenih uredbi u Prilog II. o usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti proizlazi izravno iz obveza koje je Unija preuzela u okviru Sporazuma EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba. Sama bit tog sporazuma jest, kako proizlazi iz njegovog članka 8. koji preuzima tekst članka 48. UFEU-a, provesti slobodno kretanje između Unije i Švicarske Konfederacije na isti način na koji je ono provedeno u okviru Unije. Sukladno svojoj metodologiji i općim ciljevima, Sporazum EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba treba ugraditi sve nove akte sekundarnog prava Unije u tom području u cilju osiguranja usklađenosti i ekvivalentnosti prava i obveza u svom području primjene.
- 41 Nadalje, prema Vijeću i Komisiji, s obzirom na to da su se ugovorne stranke Sporazuma EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba obvezale poduzeti sve prikladne mjere za osiguranje izvršavanja obveza koje im na temelju navedenog sporazuma pripadaju, isključenje jedne ili više država članica moglo bi u praksi ugroziti ostvarenje njegovih ciljeva i biti protivno obvezama Unije prema Švicarskoj Konfederaciji.
- 42 Što se tiče gospodarski neaktivnih osoba, Vijeće, Francuska Republika i Komisija napominju da je većina tih osoba već obuhvaćena Uredbom br. 1408/71 i da je pojam radnika u tom području uvijek bio predmetom vrlo širokog tumačenja. Nova kategorija gospodarski neaktivnih osoba obuhvaćena opsegom primjene svojstvenom Uredbi br. 883/2004 vrlo je ograničena, a još je i više u okviru Sporazuma EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba. Članak 48. UFEU-a može dakle biti prikladna i dostatna pravna osnova za usvajanje pobijane odluke, također i što se tiče te preostale kategorije osoba, jer proširenje mehanizma usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti na švicarske državljane ne predstavlja cilj ili glavni element pobijane odluke.

- 43 U pogledu članka 79. stavka 2. točke (b) UFEU-a, Vijeće ističe da izmjena odredbi o usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti nije mjera koja proizlazi iz razvoja zajedničke politike useljavanja. Pobjijana odluka nema za cilj osigurati učinkovito upravljanje migracijskim tokovima, ni olakšati kontrole na vanjskim granicama, ni regulirati useljavanje u okviru Unije, ni osigurati pravičan tretman švicarskih građana.
- 44 U tom pogledu, Komisija ističe da se Sporazum EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba ne tiče samo „pravičnog tretmana“ koji treba osigurati švicarskim državljanima sa zakonitim boravištem u državi članici, već dopušta tim državljanima, kao i građanima Unije da uživaju prava ekvivalentna onima sadržanim u aktima Unije dok se nalaze na području druge ugovorne stranke. Taj sporazum i pobjijana odluka, dakle, jamče svim tim državljanima izvršavanje njihovih prava na slobodno kretanje bez gubitka prava na socijalnu sigurnost i bez izvođenja diskriminaciji.
- 45 Francuska Republika dodaje kako članak 48. UFEU-a sadrži određeniju odredbu od članka 79. stavka 2. točke (b) UFEU-a za usvajanje odluke koja ima za cilj uspostavu mehanizma usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti.
- 46 Tijekom rasprave Vijeće i Komisija su isticali da se kriteriji, definirani u prethodno citiranoj presudi Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, za utvrđivanje pravne osnove akta koji za cilj ima izmjenu postojećeg sporazuma primjenjuju na pobjijanu odluku i potvrđuju da je članak 48. UFEU-a prikladna pravna osnova.

Ocjena Suda

- 47 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, izbor pravne osnove za neki akt Unije mora se temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su cilj i sadržaj tog akta. Ako ispitivanje akta Unije pokaže da se njime želi postići dvostruki cilj ili da ima dva elementa od kojih je jedan odrediv kao glavni ili dominantan, a drugi je samo pomoćni, akt se treba temeljiti na jednoj pravnoj osnovi, naime na onoj koja je uvjetovana ciljem ili glavnim odnosno dominantnim elementom (presuda od 29. travnja 2004., Komisija/Vijeće, C-338/01, Zb., str. I-4829., t. 54. i 55. i navedena sudska praksa, kao i ona od 19. srpnja 2012., Parlament/Vijeće, C-130/10, t. 42. i 43.).
- 48 U ovom je pogledu nevažna pravna osnova odabrana za donošenje drugih akata Unije koji imaju, ako je primjenjivo, slična obilježja; pravnu osnovu akta valja odrediti uzimajući u obzir njegov vlastiti cilj i sadržaj (vidjeti, u tom smislu, prethodno navedenu presudu Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, t. 67. i navedenu sudska praksu). Stoga treba od samog početka odbaciti argument Ujedinjene Kraljevine prema kojem je članak 79. stavak 2. točka (b) UFEU-a već bio pravna osnova akata usvojenih u području socijalne sigurnosti koji se odnose na državljane trećih zemalja.
- 49 Također je bez utjecaja na zakonitost izbora pravne osnove akta Unije posljedica koju bi to moglo imati na primjenu odnosno neprimjenu Protokola (br. 21) i Protokola (br. 22) o stajalištu Danske, priloženih UEU-u i UFEU-u.
- 50 Nasuprot tome, kontekst u kojem se pojavljuje dotični akt može biti od značaja za izbor negove pravne osnove. Stoga je, budući da navedeni akt ima za cilj izmjenu pravila sadržanih u postojećem sporazumu, važno uzeti u obzir taj kontekst i, osobito, cilj i sadržaj tog sporazuma (vidjeti, u tom smislu, gore navedenu presudu Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, t. 48.).
- 51 U ovom slučaju, s obzirom na to da pobjijana odluka ima za predmet odluku o stajalištu koje Unija treba usvojiti u okviru Zajedničkog odbora uspostavljenog Sporazumom EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba, a u pogledu izmjene Priloga II. o usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti, treba ispitati, kao prvo, kontekst u kojem se nalazi navedena odluka i, osobito, cilj i sadržaj tog sporazuma u području socijalne sigurnosti.

- 52 Kao što je Sud istaknuo u točkama 26. i 27. presude od 12. studenoga 2009., Grimme (C-351/08, Zb., str. I-10777.), Sporazum EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba donesen je u okviru niza od sedam sektorskih sporazuma među istim ugovornim strankama, potpisanih 21. lipnja 1999. Navedeni su sporazumi potpisani nakon odbijanja Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru od strane Švicarske Konfederacije, 6. prosinca 1992.
- 53 Iako se nije odlučila sudjelovati u Europskom gospodarskom prostoru i unutarnjem tržištu Unije, Švicarska Konfederacija ipak je vezana uz potonji višestrukim bilateralnim sporazumima koji pokrivaju široka područja i predviđaju specifična prava i obveze, koji su u određenom pogledu analogni onima predviđenima UFEU-om. Cilj je tih sporazuma, među kojima je i Sporazum EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba, ojačati gospodarske veze između Unije i Švicarske Konfederacije (presuda od 6. listopada 2011., Graf i Engel, C-506/10, Zb., str. I-9345., t. 33.).
- 54 Sporazum EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba odobren je u ime Zajednice Odlukom 2002/309, temeljenom na članku 310. Ugovora o EZ-u (kasniji članak 217. UFEU-a), kojom se Zajednici dodjeljuje ovlast za sklapanje sporazuma o pridruživanju s jednom ili više država ili međunarodnih organizacija koji uključuju uzajamna prava i obveze, zajedničko djelovanje i posebni postupak.
- 55 U pogledu sadržaja tog sporazuma, valja istaknuti da su, prema njegovoj preambuli, ugovorne stranke odlučile ostvariti između sebe slobodno kretanje osoba oslanjajući se na odredbe koje se primjenjuju u Zajednici.
- 56 Što se tiče usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti, članak 8. Sporazuma EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba preuzima također odredbe trenutno sadržane u članku 48. točkama (a) i (b) UFEU-a u cilju osiguranja, s jedne strane, zbrajanja radi stjecanja i zadržavanja prava na davanja te izračuna takvih davanja svih razdoblja koja različita nacionalna zakonodavstva uzimaju u obzir i, s druge strane, plaćanja davanja osobama koje borave na području država članica.
- 57 Iz članaka 1. i 2. kao i iz Odjeljka A Priloga II. o usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti, na koji upućuje članak 8. Sporazuma EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba, proizlazi da su se ugovorne stranke sporazumjele primijeniti između sebe uredbe br. 1408/71 i 574/72. U tom se pogledu smatra da se termin „država/e članica/e“ koji se nalazi u tim aktima također odnosi i na Švicarsku Konfederaciju.
- 58 Imajući u vidu te odredbe Sporazuma EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba, Sud je već utvrdio, u točki 31. presude od 18. studenoga 2010., Xhymshiti (C-247/09, Zb., str. I-11845.), da se, u cilju primjene tih uredbi Švicarsku Konfederaciju treba smatrati kao državu članicu Unije.
- 59 Iz prethodnog proizlazi da je Unija, zaključenjem Sporazuma EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba 2002. godine, proširila na Švicarsku Konfederaciju primjenu svojih propisa u području usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti sadržanih u uredbama br. 1408/71 i 574/72. Na taj način proširene propise mogu uživati i švicarski državljani koji se nalaze na području Unije kao i državljani država članica Unije koji se nalaze na području Švicarske.
- 60 Kao drugo, kada je riječ o sadržaju pobijane odluke, valja navesti da se stajalište Unije koje je njome utvrđeno sastoji, kao što proizlazi iz naslova njezinog članka 1. kao i Priloga I. navedene odluke, u zamjeni u Prilogu II. o usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti, pozivanja na uredbe br. 1408/71 i 574/72 i na uredbe o njihovoj izmjeni, pozivanjem na Uredbu br. 883/2004, kako je izmijenjena Uredbom br. 988/2009, i na Uredbu br. 987/2009. Podsjeća se, u ovom pogledu, da su uredbe br. 883/2004 i 987/2009 stavile izvan snage uredbe br. 1408/71 i 574/72, održavajući ih međutim na snazi za potrebe sporazuma EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba toliko dugo dok se on ne izmijeni s obzirom na nove uredbe.

- 61 Kao treće, što se tiče cilja pobijane odluke, valja istaknuti da je, imajući u vidu uvodnu izjavu 3. Uredbe br. 883/2004 i uvodnu izjavu 1. Uredbe br. 987/2009, predmet tih uredbi zamjena pravila usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti, koja su više puta izmijenjena i ažurirana da bi se uzele u obzir novonastale okolnosti na razini Unije, među kojima su i presude Suda, kao i izmjene u nacionalnim zakonodavstvima, osuvremenjujući i pojednostavljujući navedena pravila.
- 62 Iz usporednog čitanja uvodne izjave 3. i članka 1. pobijane odluke kao i iz uvodnih izjava 2. i 3. nacрта odluke Zajedničkog odbora priložene odluci proizlazi da ona ima za cilj, zbog tog razvoja, ažurirati Prilog II. o usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti ugrađivanjem uredbi br. 883/2004 i 987/2009 s ciljem očuvanja usklađenei pravilne primjene pravnih akata Unije i izbjegavanja upravnih, pa čak i pravnih, poteškoća.
- 63 Iz toga proizlazi da je glavni cilj pobijane odluke, nakon stupanja na snagu novih propisa Unije u području usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti, ažurirati propise koji su prošireni na Švicarsku Konfederaciju Sporazumom EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba i također nastaviti s proširenjem socijalnih prava u korist državljana dotičnih država koje već zagovara i provodi Sporazum EZ-Švicarska iz 2002. godine (vidjeti, analogijom, gore navedenu presudu Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, t. 57.).
- 64 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da se, u pogledu konteksta u kojem se nalazi pobijana odluka kao i u pogledu njenog sadržaja i cilja, ovu odluku moglo valjano usvojiti na temelju članka 48. UFEU-a.
- 65 Ova se tvrdnja ne dovodi u pitanje argumentom Ujedinjene Kraljevine prema kojem članak 48. UFEU-a ima za cilj olakšati slobodu kretanja državljanima država članica na unutarnjem tržištu i ne može biti pravna osnova akta čija je svrha olakšavanje slobode kretanja između Unije i neke treće zemlje. Naime, kao što proizlazi iz gore navedene presude Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, članak 48. UFEU-a može biti prikladna pravna osnova za usvajanje odluke kao što je ona o kojoj je riječ kad je, kao što je to slučaj sa Švicarskom Konfederacijom, treća zemlja već izjednačena s državom članicom u skladu sa sporazumom odobrenim na temelju članka 217. UFEU-a, u cilju primjene uredbi br. 1408/71 i 574/72, i kad je glavni cilj takve odluke odraziti ažuriranje tih uredbi već provedeno uredbama br. 883/2004 i 987/2009.
- 66 Navedena se tvrdnja ne dovodi u pitanje ni argumentom Ujedinjene Kraljevine, prema kojem članak 2. stavak 1. Uredbe br. 883/2004 proširuje osobni opseg primjene na sve gospodarski neaktivne osobe, pa tako i na one koje se više ne koriste pravima dodijeljenima Uredbom br. 1408/71. U tom pogledu, dovoljno je istaknuti da se proširenje pravila usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti na švicarske državljane koji prebivaju na području Unije i u toj kategoriji na gospodarski neaktivne osobe koje nisu bile obuhvaćene Uredbom br. 1408/71 ne može smatrati ciljem, glavnim ili dominantnim elementom pobijane odluke, nego se naprotiv treba smatrati pomoćnim elementom s obzirom na ažuriranje svih propisa ugrađenih u Prilog II. o usklađenosti sustavâ socijalne sigurnosti.
- 67 Stoga tužbu valja odbiti.

Troškovi

- 68 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova, ako je postavljen takav zahtjev. Budući da je Vijeće podnijelo zahtjev da se Ujedinjenoj Kraljevini naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u svom tužbenom zahtjevu, treba joj naložiti snošenje troškova.
- 69 U skladu s člankom 140. stavkom 1. navedenog Poslovnika, Irska, Francuska Republika i Komisija snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske nalaže se snošenje troškova.**
- 3. Irska, Francuska Republika i Europska komisija snose svoje vlastite troškove.**

Potpisi