



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

27 februari 2014*

„Coördinatie van socialezekerheidsstelsels — Overeenkomst tussen Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over vrij verkeer van personen — Besluit van Raad — Keuze van rechtsgrondslag — Artikel 48 VWEU — Artikel 79, lid 2, sub b, VWEU”

In zaak C-656/11,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 16 december 2011,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, aanvankelijk vertegenwoordigd door C. Murrell, vervolgens door M. Holt, als gemachtigden, bijgestaan door A. Dashwood, QC,

verzoeker,

ondersteund door:

Ierland, vertegenwoordigd door E. Creedon, L. Williams en J. Stanley als gemachtigden, bijgestaan door N. J. Travers, BL, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënt,

tegen

Raad van de Europese Unie, aanvankelijk vertegenwoordigd door G. Marhic en M. Veiga, vervolgens door A. De Elera als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. de Bergues en N. Rouam als gemachtigden,

Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door V. Kreuschitz, vervolgens door S. Pardo Quintillán en J. Enegren als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënten,

wijst

* Procestaal: Engels.

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader en E. Jarašiūnas (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 oktober 2013,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland verzoekt het Hof om nietigverklaring van besluit 2011/863/EU van de Raad van 16 december 2011 betreffende het namens de Europese Unie in te nemen standpunt in het Gemengd Comité dat is opgericht bij de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, inzake de vervanging van bijlage II bij die Overeenkomst betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 341, blz. 1; hierna: „bestreden besluit”).

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

- 2 Artikel 48 VWEU, dat deel uitmaakt van de bepalingen inzake het vrije verkeer in deel III, titel IV, VWEU, luidt als volgt:

„Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure de maatregelen vast welke op het gebied van de sociale zekerheid noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers met name door een stelsel in te voeren waardoor het mogelijk is voor al dan niet in loondienst werkzame migrerende werknemers en hun rechthebbenden te waarborgen:

- a) dat, met het oog op het verkrijgen en het behoud van het recht op uitkeringen alsmede voor de berekening daarvan, al die tijdvakken worden bijeengeteld welke door de verschillende nationale wetgevingen in aanmerking worden genomen;
- b) dat de uitkeringen aan personen die op het grondgebied van de lidstaten verblijven, zullen worden uitbetaald.

[...]”

- 3 Artikel 79 VWEU, dat deel uitmaakt van de bepalingen inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in deel III, titel V, VWEU, bepaalt:

„1. De Unie ontwikkelt een gemeenschappelijk immigratiebeleid, dat erop gericht is in alle stadia te zorgen voor een efficiënt beheer van de migratiestromen, een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, en een preventie en intensievere bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel.

2. Voor de toepassing van lid 1 stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast op de volgende gebieden:

[...]

- b) de omschrijving van de rechten van onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, alsook de voorwaarden ter regeling van het vrije verkeer en het vrije verblijf in andere lidstaten;

[...]”

- 4 De artikelen 1 en 3 van protocol (nr. 21) betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het VEU en het VWEU, bepalen dat deze lidstaten niet deelnemen aan de aanneming door de Raad van overeenkomstig deel III, titel V, VWEU voorgestelde maatregelen, tenzij zij binnen drie maanden na de indiening van een voorstel of een initiatief aangeven dit alsnog te willen doen.
- 5 Bovendien bepaalt artikel 2 van protocol (nr. 21):

„Ingevolge artikel 1 en onder voorbehoud van de artikelen 3, 4 en 6 zijn de bepalingen van deel III, titel V, [VWEU], de overeenkomstig die titel aangenomen maatregelen, de bepalingen in door de Unie overeenkomstig die titel gesloten internationale overeenkomsten en de beslissingen van het Hof van Justitie van de Europese Unie ter uitlegging van die bepalingen of maatregelen niet bindend voor, noch van toepassing in het Verenigd Koninkrijk en Ierland; [...]”

Overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen

- 6 De Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen (hierna: „overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen”) is op 21 juni 1999 ondertekend en namens de Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2002/309/EG, Euratom, van de Raad en, wat betreft de overeenkomst inzake Wetenschappelijke en Technologische samenwerking, van de Commissie van 4 april 2002 betreffende de sluiting van zeven overeenkomsten met de Zwitserse Bondsstaat (PB L 114, blz. 1).
- 7 Volgens de preambule van de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen hebben de overeenkomstsluitende partijen besloten dit vrije verkeer tussen hen tot stand te brengen, daarbij uitgaande van de bepalingen die in de Gemeenschap worden toegepast.
- 8 Artikel 8 van de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen, met als opschrift „Coördinatie van de stelsels voor sociale zekerheid”, bepaalt dat de overeenkomstsluitende partijen, overeenkomstig bijlage II bij deze overeenkomst (hierna: „bijlage II betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels”), hun stelsels voor sociale zekerheid coördineren, met name met het oog op een gelijke behandeling, de vaststelling van de toepasselijke wetgeving, de cumulatie van de perioden die volgens de verschillende nationale wetgevingen bepalend zijn voor het verkrijgen en behouden van het recht op uitkeringen en voor het berekenen van deze uitkeringen, de betaling van uitkeringen aan personen die op het grondgebied van de overeenkomstsluitende partijen verblijven en de wederzijdse administratieve bijstand en samenwerking tussen de autoriteiten en de instellingen.

- 9 Artikel 1 van bijlage II betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels luidt als volgt:

„1. De overeenkomstsluitende partijen komen overeen om ten aanzien van de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels onderling de communautaire besluiten toe te passen zoals die van kracht waren op de datum van de ondertekening van de [overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen] en zoals gewijzigd bij sectie A van deze bijlage, of daarmee gelijkwaardige regels.

2. De term ‚lidstaat/lidstaten’ in de in sectie A van deze bijlage vermelde besluiten omvat niet alleen de staten die vallen onder de desbetreffende communautaire besluiten, maar tevens Zwitserland.”

- 10 Sectie A van bijlage II betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, met als opschrift „Vermelde besluiten”, vermeldt verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB L 149, blz. 2), verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 (PB L 74, blz. 1) en verschillende andere verordeningen die deze twee verordeningen hebben gewijzigd.

Verordeningen (EG) nr. 883/2004 en (EG) nr. 987/2009

- 11 Volgens artikel 90, lid 1, van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 166, blz. 1), wordt verordening nr. 1408/71 met ingang van de toepassingsdatum van de eerstgenoemde verordening ingetrokken. Volgens deze bepaling blijft verordening nr. 1408/71 echter van kracht en worden de rechtsgevolgen ervan gehandhaafd voor met name de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen, en zulks zolang deze overeenkomst niet ten gevolge van verordening nr. 883/2004 is gewijzigd.

- 12 Punt 3 van de considerans van die verordening luidt als volgt:

„[Verordening nr. 1408/71] is diverse keren gewijzigd en bijgewerkt, om rekening te houden met de ontwikkelingen op communautair niveau, waaronder de uitspraken van het Hof van Justitie, en daarnaast met de wijzigingen in de nationale wetgevingen; mede als gevolg daarvan zijn de coördinatievoorschriften van de Gemeenschap complex en lang geworden; het is derhalve essentieel deze voorschriften te vervangen, en tegelijk te moderniseren en te vereenvoudigen, om de doelstelling van het vrije verkeer van personen te bereiken.”

- 13 Artikel 2 van verordening nr. 883/2004, met als opschrift „Personele werkingssfeer”, bepaalt in lid 1 ervan:

„Deze verordening is van toepassing op onderdanen van een lidstaat, staatlozen en vluchtelingen, die in een van de lidstaten wonen, en op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, alsmede op hun gezinsleden en hun nabestaanden.”

- 14 Volgens artikel 96, lid 1, van verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 883/2004 (PB L 284, blz. 1), wordt verordening nr. 574/72 met ingang van 1 mei 2010 ingetrokken. Deze verordening blijft echter van kracht en behoudt haar rechtsgevolgen voor de toepassing van met name de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen en zulks zolang deze overeenkomst niet is gewijzigd als gevolg van verordening nr. 987/2009.

15 Punt 1 van de considerans van die verordening luidt als volgt:

„[Verordening nr. 883/2004] moderniseert de voorschriften voor de coördinatie van de nationale socialezekerheidsstelsels van de lidstaten door in de nodige uitvoeringsmaatregelen en -procedures te voorzien en ze te vereenvoudigen ten behoeve van alle betrokkenen. De wijze van toepassing hiervan moet worden vastgesteld.”

Bestreden besluit

16 Op 28 juni 2010 heeft de Europese Commissie een eerste voorstel ingediend voor een besluit van de Raad tot wijziging van bijlage II betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Daarop heeft de Raad besluit 2011/505/EU van 6 december 2010 vastgesteld betreffende het standpunt van de Europese Unie in het Gemengd Comité dat is opgericht bij Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, inzake de vervanging van bijlage II van die Overeenkomst betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2011, L 209, blz. 1). Dit besluit is vastgesteld op basis van artikel 79, lid 2, sub b, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

17 Het Verenigd Koninkrijk heeft aangegeven dat het, zonder evenwel aan de besluitvorming van de Raad deel te nemen, met de Zwitserse Bondsstaat tot een overeenkomst wenste te komen die economisch inactieve personen van de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels uitsloot. Aangezien de Zwitserse autoriteiten te kennen hadden gegeven dat dit voorstel en het ontwerpbesluit van het Gemengd Comité in zijn toenmalige versie voor hen onaanvaardbaar waren, heeft de Commissie op 24 oktober 2011 een nieuw voorstel gedaan voor een besluit van de Raad, met als rechtsgrondslag artikel 48 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

18 De Raad heeft het bestreden besluit op die basis vastgesteld, waarbij enkel het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben tegengestemd. Na de vaststelling van dit besluit heeft het Gemengd Comité op 31 maart 2012 het besluit tot vervanging van bijlage II betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels vastgesteld. Dit besluit is op 1 april 2012 in werking getreden.

19 Punt 3 van de considerans van het bestreden besluit luidt als volgt:

„Teneinde een coherente en correcte toepassing van de rechtshandelingen van de Unie te garanderen en administratieve en eventueel ook juridische problemen te vermijden, dient bijlage II [betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels] te worden gewijzigd, om de nieuwe wetsbesluiten van de Unie, waarnaar in de [overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen] thans niet wordt verwezen, te integreren.”

20 Volgens artikel 1 van het bestreden besluit wordt het standpunt dat de Unie in het Gemengd Comité dient in te nemen, gebaseerd op het ontwerpbesluit van dit Comité, dat in bijlage I bij het bestreden besluit is opgenomen.

21 De punten 2 en 3 van de considerans van dit ontwerpbesluit van het Gemengd Comité luiden als volgt:

„2) Bijlage II bij de Overeenkomst betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels werd laatstelijk gewijzigd bij besluit nr. 1/2006 van 6 juli 2006 [...] en dient thans te worden bijgewerkt om rekening te houden met de nieuwe wetgeving van de Europese Unie die sindsdien in werking is getreden, met name [verordening nr. 883/2004] en de uitvoeringsbepalingen daarvan.

3) [Verordening nr. 1408/71] werd vervangen door [verordening nr. 883/2004].”

22 Artikel 1 van dit ontwerpbesluit luidt als volgt:

„Bijlage II [betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels] wordt vervangen door de bijlage bij dit besluit.”

23 Laatstgenoemde bijlage bevat de nieuwe versie van bijlage II betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, waarin de oorspronkelijke verwijzing naar verordeningen nr. 1408/71 en nr. 574/72 en naar de verordeningen waardoor deze zijn gewijzigd, worden vervangen door een verwijzing naar verordening nr. 883/2004, gewijzigd bij verordening (EG) nr. 988/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 (PB L 284, blz. 43), en naar verordening nr. 987/2009.

Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof

24 Het Verenigd Koninkrijk verzoekt het Hof om nietigverklaring van het bestreden besluit en om verwijzing van de Raad in de kosten.

25 De Raad concludeert tot verwerping van het beroep en tot verwijzing van het Verenigd Koninkrijk in de kosten.

26 Bij beschikking van de president van het Hof van 22 mei 2012 is Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van het Verenigd Koninkrijk, terwijl de Franse Republiek en de Commissie zijn toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

Beroep

Argumenten van partijen

27 Het Verenigd Koninkrijk, ondersteund door Ierland, verwijt de Raad dat hij als materiële rechtsgrondslag voor het bestreden besluit artikel 48 VWEU heeft gekozen.

28 Deze partijen in het geding betogen immers dat artikel 48 VWEU – dat ertoe strekt het vrije verkeer binnen de Unie te vergemakkelijken voor personen die economisch actief zijn of waren en hun gezinsleden – niet kan dienen als materiële rechtsgrondslag voor het bestreden besluit, dat beoogt bijlage II betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels te vervangen en dat onder meer tot gevolg heeft dat aan economisch inactieve Zwitserse onderdanen, die evenmin gezinsleden van een economisch actieve persoon zijn, rechten worden toegekend die zij daarvoor niet bezaten. Zij voeren aan dat artikel 79, lid 2, sub b, VWEU de geschikte rechtsgrondslag vormt voor de vaststelling van een dergelijke handeling, aangezien deze bepaling het Europese Parlement en de Raad de bevoegdheid verleent om maatregelen vast te stellen betreffende de „omschrijving van de rechten van de onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, alsook de voorwaarden ter regeling van het vrije verkeer en het vrije verblijf in andere lidstaten”.

29 Door niet artikel 79, lid 2, sub b, VWEU als rechtsgrondslag voor het bestreden besluit te kiezen, heeft de Raad het Verenigd Koninkrijk en Ierland het door hen aan protocol (nr. 21) ontleende recht ontzegt om niet aan de vaststelling van dit besluit deel te nemen en er niet door te zijn gebonden.

30 Tot staving van deze grief voert het Verenigd Koninkrijk aan dat artikel 48 VWEU een bijkomende bepaling is bij het beginsel van vrij verkeer binnen de Unie voor al dan niet in loondienst werkzame migrerende werknemers die onderdanen zijn van de lidstaten. De door dit artikel verleende bevoegdheid kan niet worden uitgebreid om handelingen vast te stellen ten voordele van derdelanders of economisch inactieve personen.

- 31 Aangezien de vermelding in artikel 48 VWEU van niet in loondienst werkzame migrerende werknemers bij de totstandkoming van het VWEU is toegevoegd, is het Verenigd Koninkrijk bovendien van mening dat de opstellers van dit verdrag de economisch inactieve personen zouden hebben vermeld indien dit hun bedoeling was geweest.
- 32 Bovendien merkt het Verenigd Koninkrijk op dat artikel 79, lid 2, sub b, VWEU tot voor zeer kort als rechtsgrondslag heeft gediend voor de vaststelling van voor derdelanders geldende handelingen op het domein van de sociale zekerheid. Deze bepaling kan niet buiten toepassing worden gelaten op basis van het argument dat het bestreden besluit slechts een actualisering vormt van de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen. Het is immers de inhoud van een handeling die bepaalt of zij kan worden vastgesteld op basis van een door een gegeven bepaling van het VWEU verleende bevoegdheid, en niet haar verhouding tot daaraan voorafgaande handelingen.
- 33 Volgens deze lidstaat kan evenmin beroep worden gedaan op de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest van 31 maart 1971, Commissie/Raad, „AETR” (22/70, Jurispr. blz. 263), en die thans is gecodificeerd in de artikelen 3, lid 2, VWEU en 216, lid 1, VWEU. Uit deze rechtspraak kan immers niet worden afgeleid dat de vaststelling van een interne handeling die gemeenschappelijke voorschriften bevat, in strijd met het beginsel van bevoegdheidstoedeling de materiële bevoegdheid kan verruimen die krachtens de betrokken rechtsgrondslag aan de Unie is toegekend.
- 34 Ierland benadrukt dat de Raad de werkingssfeer van artikel 48 VWEU niet kan verruimen door zich te beroepen op de omstandigheid dat de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen bepalingen bevat die soortgelijk zijn aan de artikelen 45 VWEU en 48 VWEU, aangezien, ten eerste, afgeleide handelingen waarbij met derde landen associatieovereenkomsten worden gesloten de werkingssfeer van het primair recht niet kunnen uitbreiden, en, ten tweede, de geschikte rechtsgrondslag voor het bestreden besluit niet moet worden bepaald aan de hand van de overeenkomst die ter uitvoering van dat besluit is gesloten, maar aan de hand van het doel en de inhoud van de betrokken maatregelen. Overigens verwerpt Ierland de zienswijze dat de niet-instemming van het Verenigd Koninkrijk en Ierland met een krachtens artikel 79, lid 2, sub b, VWEU vastgesteld besluit de verwezenlijking van de doelstellingen van de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen in gevaar kan brengen.
- 35 Naar aanleiding van het verzoek om ter terechtzitting opmerkingen in te dienen over de aan het arrest van 26 september 2013, Verenigd Koninkrijk/Raad (C-431/11) te verbinden gevolgen, hebben het Verenigd Koninkrijk en Ierland aangevoerd dat de conclusie van het Hof in dit arrest in casu niet op het bestreden besluit kan worden toegepast aangezien dit besluit in een andere context is vastgesteld.
- 36 Volgens hen berust de conclusie van het Hof in dit arrest immers met name op de vaststelling dat er een nauwe band bestaat tussen de Unie en de staten van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA), en dat de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992 (PB 1994, L 1, blz. 3; hierna: „EER-Overeenkomst”) tot doel heeft te voorzien in een zo volledig mogelijke verwezenlijking van het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal in de gehele Europese Economische Ruimte (EER), zodat de op het grondgebied van de Unie verwezenlijkte markt wordt uitgebreid naar de EVA-staten. Er bestaat echter geen soortgelijk instrument dat de Unie en de Zwitserse Bondsstaat met elkaar verbindt. Bovendien vertoont de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen deze kenmerken niet en is zij in vergelijking met de EER-Overeenkomst in verschillende opzichten minder vergaand wat ambities, liberalisering en juridische integratie betreft.
- 37 De Raad, daarin ondersteund door de Franse Republiek en de Commissie, betwist deze analyse en betoogt dat voor de vaststelling van het bestreden besluit artikel 48 VWEU de juiste materiële rechtsgrondslag vormde.

- 38 Volgens de Raad strekt het bestreden besluit ertoe te verzekeren dat het acquis van de Unie betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, gewijzigd bij verordening nr. 883/2004 en de uitvoeringsverordening ervan, namelijk verordening nr. 987/2009, zowel van toepassing is op Zwitserse onderdanen die op het grondgebied van de Unie wonen, als op onderdanen van een lidstaat van de Unie die op het grondgebied van de Zwitserse Bondsstaat wonen. Verordening nr. 883/2004 doet veel meer dan de personele werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 wijzigen, aangezien zij de betrokken regels vervangt, actualiseert en vereenvoudigt. Het bestreden besluit strekt er bijgevolg toe de reeds tussen de overeenkomstsluitende partijen geldende voorschriften betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels te actualiseren.
- 39 Aangaande de inhoud van het bestreden besluit, merkt de Raad op dat dit bepaalt welk standpunt de Europese Unie in het Gemengd Comité dient in te nemen en in wezen voorziet in de opneming, ter vervanging van verordening nr. 1408/71 en daarmee verwante handelingen, die in de Unie niet langer toepasselijk zijn, van bovengenoemde verordeningen in bijlage II betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.
- 40 De opneming van deze verordeningen in bijlage II betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels vloeit rechtstreeks voort uit de verbintenissen die in het kader van de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen op de Unie rusten. Zoals met name blijkt uit artikel 8 van die overeenkomst, waarin de bewoordingen van artikel 48 VWEU worden hernomen, strekt zij in wezen ertoe dit vrije verkeer zoals het in de Unie bestaat tussen de Unie en de Zwitserse Bondsstaat tot stand te brengen. Overeenkomstig de systematiek en de algemene doelstellingen ervan, moet de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen elke nieuwe handeling van afgeleid Unierecht op dat gebied integreren, zodat de homogeniteit en gelijkwaardigheid van de rechten en verplichtingen binnen de werkingssfeer van deze overeenkomst worden verzekerd.
- 41 Bovendien zijn de Raad en de Commissie van mening dat de uitsluiting van een of meerdere lidstaten van de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen in de praktijk de verwezenlijking van de doelstellingen ervan in gevaar kan brengen en in strijd zou zijn met de verplichtingen van de Unie ten aanzien van de Zwitserse Bondsstaat, daar de partijen bij deze overeenkomst zich ertoe hebben verbonden om alle geschikte maatregelen te treffen ter verzekering van de nakoming van de krachtens deze overeenkomst op hen rustende verplichtingen.
- 42 Aangaande de economisch inactieve personen merken de Raad, de Franse Republiek en de Commissie op dat de meerderheid van deze personen reeds onder verordening nr. 1408/71 vielen en dat binnen dat domein het begrip werknemer altijd ruim is uitgelegd. De nieuwe categorie van economisch inactieve personen die onder de personele werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 vallen, is erg beperkt en is dit nog meer in het kader van de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen. Voor de vaststelling van het bestreden besluit kan artikel 48 VWEU dus een geschikte en voldoende rechtsgrondslag vormen, ook voor deze restcategorie van personen, aangezien de uitbreiding van het mechanisme tot coördinatie van de socialezekerheidsstelsels tot economisch inactieve Zwitserse onderdanen niet de hoofddoelstelling of het hoofdonderdeel van het bestreden besluit vormt.
- 43 Wat artikel 79, lid 2, sub b, VWEU betreft, voert de Raad aan dat de wijziging van de bepalingen betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels geen maatregel is die valt onder de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van immigratie. Het bestreden besluit beoogt niet een efficiënt beheer van de migratiestromen en evenmin het vergemakkelijken van de controles aan de buitengrenzen, de regeling van de immigratie binnen de Unie of de verzekering dat Zwitserse onderdanen billijk worden behandeld.

- 44 In dit verband benadrukt de Commissie dat de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen niet enkel de „billijke behandeling” betreft die aan legaal in een lidstaat verblijvende Zwitserse onderdanen moet worden verzekerd, maar zowel deze onderdanen als onderdanen van de Unie, wanneer zij zich op het grondgebied van de andere overeenkomstsluitende partij bevinden, gelijkwaardige rechten toekent als die welke in de handelingen van de Unie zijn vervat. Aldus waarborgen deze overeenkomst en het bestreden besluit aan al deze onderdanen dat zij hun recht van vrij verkeer kunnen uitoefenen zonder hun socialezekerheidsrechten te verliezen en zonder te worden gediscrimineerd.
- 45 De Franse Republiek voegt daaraan toe dat voor de vaststelling van een besluit tot instelling van een mechanisme tot coördinatie van de socialezekerheidsstelsels artikel 48 VWEU een specifiekere bepaling vormt dan artikel 79, lid 2, sub b, VWEU.
- 46 Ter terechtzitting hebben de Raad en de Commissie aangevoerd dat de criteria om de rechtsgrondslag te bepalen van een handeling die ertoe strekt een bestaande overeenkomst te wijzigen, en die zijn omschreven in het reeds aangehaalde arrest Verenigd Koninkrijk/Raad, gelden voor het bestreden besluit, en zij bevestigen dat artikel 48 VWEU daarvoor de geschikte rechtsgrondslag vormt.

Beoordeling door het Hof

- 47 Volgens vaste rechtspraak moet de keuze van de rechtsgrondslag van een Uniehandeling berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waaronder met name het doel en de inhoud van de handeling. Indien na onderzoek van een Uniehandeling blijkt dat deze een tweeledig doel nastreeft of een dubbele component bevat, waarvan een het meest belangrijk of overheersend is, terwijl het andere doel of de andere component slechts ondergeschikt is, moet de handeling op één rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke is vereist door het hoofddoel of de overheersende component (arresten van 29 april 2004, Commissie/Raad, C-338/01, Jurispr. blz. I-4829, punten 54 en 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 19 juli 2012, Parlement/Raad, C-130/10, punten 42 en 43).
- 48 In dit verband is de rechtsgrondslag die is gebruikt voor de vaststelling van andere Uniehandelingen, in voorkomend geval met soortgelijke kenmerken, irrelevant, aangezien de rechtsgrondslag van een handeling moet worden bepaald op basis van het doel en de inhoud van de handeling zelf (zie in die zin arrest Verenigd Koninkrijk/Raad, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het argument van het Verenigd Koninkrijk dat artikel 79, lid 2, sub b, VWEU, reeds als rechtsgrondslag heeft gediend voor de op het domein van de sociale zekerheid vastgestelde en voor derdelanders geldende handelingen moet bijgevolg meteen worden afgewezen.
- 49 De rechtmatigheid van de keuze van de rechtsgrondslag van een Uniehandeling wordt evenmin beïnvloed door de gevolgen die deze keuze kan hebben voor de al dan niet toepasselijkheid van het aan het VEU en het VWEU gehechte protocol (nr. 21) en protocol (nr. 22) betreffende de positie van Denemarken.
- 50 Daarentegen kan de context van de betrokken handeling relevant zijn voor de keuze van haar rechtsgrondslag. Aangezien deze handeling strekt tot wijziging van de regels van een bestaande overeenkomst, is het van belang ook rekening te houden met deze context en met name met het doel en de inhoud van deze overeenkomst (zie in die zin reeds aangehaald arrest Verenigd Koninkrijk/Raad, punt 48).
- 51 In casu strekt het bestreden besluit ertoe te bepalen welk standpunt de Unie dient in te nemen in het krachtens de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen ingestelde Gemengd Comité aangaande de wijziging van bijlage II betreffende de coördinatie van de

socialezekerheidsstelsels. Bijgevolg moet in de eerste plaats de context van dit besluit worden onderzocht en in het bijzonder het doel en de inhoud, aangaande de sociale zekerheid, van deze overeenkomst.

- 52 Zoals het Hof heeft opgemerkt in de punten 26 en 27 van het arrest van 12 november 2009, *Grimme* (C-351/08, Jurispr. blz. I-10777), is de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen een van de zeven sectorale overeenkomsten die de overeenkomstsluitende partijen op 21 juni 1999 hebben ondertekend. Deze overeenkomsten zijn ondertekend na de afwijzing op 6 december 1992 van de EER-Overeenkomst door de Zwitserse Bondsstaat.
- 53 Ofschoon de Zwitserse Bondsstaat niet deelneemt aan de EER en de interne markt van de Unie, is hij toch met de Unie verbonden via een groot aantal bilaterale overeenkomsten die ruime aangelegenheden betreffen en die voorzien in specifieke rechten en verplichtingen, die in zekere opzichten vergelijkbaar zijn met die waarin is voorzien bij het VWEU. Deze overeenkomsten, waaronder de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen, strekken ertoe de economische banden tussen de Unie en de Zwitserse Bondsstaat aan te halen (arrest van 6 oktober 2011, *Graf en Engel*, C-506/10, Jurispr. blz. I-9345, punt 33).
- 54 De overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen is bij besluit 2002/309 namens de Gemeenschap goedgekeurd op basis van artikel 310 EG (thans artikel 217 VWEU), dat de Gemeenschap de bevoegdheid verleent om met een of meer staten of internationale organisaties akkoorden te sluiten waarbij een associatie wordt ingesteld die wordt gekenmerkt door wederkerige rechten en verplichtingen, gemeenschappelijk optreden en bijzondere procedures.
- 55 Met betrekking tot de inhoud van deze overeenkomst, hebben volgens de preambule ervan de overeenkomstsluitende partijen besloten dit vrije verkeer van personen tussen hen tot stand te brengen, daarbij uitgaande van de bepalingen die in de Gemeenschap worden toegepast.
- 56 Wat de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels betreft, zijn in artikel 8 van de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen aldus de huidige bepalingen van artikel 48, sub a en b, VWEU overgenomen, die ertoe strekken te verzekeren dat de perioden die volgens de verschillende nationale wetgevingen bepalend zijn voor het verkrijgen en behouden van het recht op uitkeringen en voor het berekenen van deze uitkeringen, worden gecumuleerd en voorts dat de uitkeringen aan personen die op het grondgebied van de lidstaten verblijven worden betaald.
- 57 Uit de artikelen 1 en 2 en uit sectie A van bijlage II betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, waarnaar artikel 8 van de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen verwijst, blijkt dat de overeenkomstsluitende partijen zijn overeengekomen om tussen hen de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 574/72 toe te passen. In dit verband wordt de term „lidstaat/lidstaten” in deze handelingen geacht tevens naar de Zwitserse Bondsstaat te verwijzen.
- 58 Tegen de achtergrond van deze bepalingen van de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen, heeft het Hof in punt 31 van het arrest van 18 november 2010, *Xhymshiti* (C-247/09, Jurispr. blz. I-11845) reeds vastgesteld dat de Zwitserse Bondsstaat met een lidstaat van de Unie moet worden gelijkgesteld.
- 59 Uit het voorgaande volgt dat de Unie, door in 2002 de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen te sluiten, de toepassing van haar regeling inzake de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, destijds vervat in de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 574/72, tot de Zwitserse Bondsstaat heeft uitgebreid. Op deze aldus uitgebreide regeling kunnen zowel Zwitserse onderdanen die zich op het grondgebied van de Unie bevinden als onderdanen van lidstaten van de Unie die zich op het Zwitserse grondgebied bevinden aanspraak maken.

- 60 Wat in de tweede plaats de inhoud van het bestreden besluit betreft, moet worden vastgesteld dat – zoals blijkt uit het opschrift van het besluit, artikel 1 ervan en bijlage I erbij – het door dit besluit vastgestelde standpunt van de Unie erin bestaat dat in bijlage II betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels de verwijzing naar de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 574/72 en naar de verordeningen die deze hebben gewijzigd, moet worden vervangen door een verwijzing naar verordening nr. 883/2004, zoals gewijzigd bij verordening nr. 988/2009, en naar verordening nr. 987/2009. In dit verband wordt eraan herinnerd dat de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009 de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 574/72 hebben ingetrokken, maar deze voor de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen hebben gehandhaafd totdat deze overeenkomst aan deze nieuwe verordeningen was aangepast.
- 61 Wat in de derde plaats het door het bestreden besluit nagestreefde doel betreft, blijkt met name uit punt 3 van de considerans van verordening nr. 883/2004 en punt 1 van de considerans van verordening nr. 987/2009 dat deze verordeningen beogen de regels betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels – die vaak zijn gewijzigd en geactualiseerd om rekening te houden met ontwikkelingen op Unieniveau, waaronder de uitspraken van het Hof, en met wijzigingen in de nationale wetgevingen – te vervangen door deze te moderniseren en te vereenvoudigen.
- 62 Uit punt 3 van de considerans juncto artikel 1 van het bestreden besluit en de punten 2 en 3 van de considerans van het daarbij gevoegde ontwerpbesluit van het Gemengd Comité blijkt dat dit ontwerpbesluit ertoe strekt bijlage II betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels wegens deze evolutie te actualiseren door daarin de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009 op te nemen, teneinde een coherente en correcte toepassing van de rechtshandelingen van de Unie te garanderen en administratieve en eventueel ook juridische problemen te vermijden.
- 63 Bijgevolg heeft het bestreden besluit als hoofddoel om, na de inwerkingtreding van de nieuwe Unieregeling betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, tevens de regeling te actualiseren die door de overeenkomst EG/Zwitserland over het vrije verkeer van personen tot de Zwitserse Bondsstaat is uitgebreid en aldus een door deze overeenkomst EG/Zwitserland reeds vanaf 2002 gewenste en gerealiseerde uitbreiding van de sociale rechten ten voordele van de burgers van de betrokken staten te handhaven (zie naar analogie arrest Verenigd Koninkrijk/Raad, punt 57).
- 64 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat, gelet op de context, de inhoud en het doel ervan, het bestreden besluit rechtmatig op basis van artikel 48 VWEU kon worden vastgesteld.
- 65 Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door het argument van het Verenigd Koninkrijk dat artikel 48 VWEU beoogt het vrije verkeer van onderdanen van lidstaten in de interne markt te vergemakkelijken en niet als rechtsbasis kan dienen voor een handeling die ertoe strekt het vrije verkeer tussen de Unie en een derde staat te vergemakkelijken. Zoals blijkt uit het arrest Verenigd Koninkrijk/Raad, kan artikel 48 VWEU immers een geschikte rechtsgrondslag vormen voor de vaststelling van een besluit als thans aan de orde wanneer, zoals het geval is voor de Zwitserse Bondsstaat, de derde staat voor de toepassing van de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 574/72 reeds is gelijkgesteld aan een lidstaat van de Unie krachtens een op basis van artikel 217 VWEU goedgekeurde overeenkomst en dit besluit als voornaamste doelstelling heeft de actualisering van deze verordeningen door de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 987/2009 weer te geven.
- 66 Aan deze vaststelling wordt evenmin afgedaan door het argument van het Verenigd Koninkrijk dat artikel 2, lid 1, van verordening nr. 883/2004 de persoonlijke werkingssfeer van die verordening uitbreidt tot alle economisch inactieve personen, en dus tevens tot wie nog geen aanspraak kon maken op de door verordening nr. 1408/71 toegekende rechten. Dienaangaande volstaat het op te merken dat de uitbreiding van de regels betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels tot Zwitserse onderdanen die wonen op het grondgebied van de Europese Unie en onder deze categorie van economisch inactieve personen vallen die nog niet door verordening nr. 1408/71 werden beoogd, niet kan worden beschouwd als het hoofddoel of de overheersende component van het bestreden

besluit, maar integendeel moet worden beschouwd als bijkomstig ten aanzien van de actualisering van de volledige regeling die in bijlage II betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels is opgenomen.

⁶⁷ Bijgevolg moet het beroep worden verworpen.

Kosten

⁶⁸ Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Verenigd Koninkrijk in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Raad te worden verwezen in de kosten.

⁶⁹ Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dat reglement dragen Ierland, de Franse Republiek en de Commissie hun eigen kosten.

Het Hof (Derde kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland wordt verwezen in de kosten.

3) Ierland, de Franse Republiek en de Europese Commissie dragen hun eigen kosten.

ondertekeningen