



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE  
JULIANE KOKOTT,  
predstavljeni 21. marca 2013<sup>1</sup>

**Zadeva C-431/11**

**Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska  
proti**

**Svetu Evropske unije**

„Zunanje zadeve — Koordinacija sistemov socialne varnosti — Načrtovani sporazum za spremembo Priloge VI (Socialna varnost) in Protokola 37 k Sporazumu EGP — Razširitev sistema Uredbe (ES) št. 883/2004 na Evropski gospodarski prostor — Sklep Sveta 2011/407/EU o stališču Evropske unije v Skupnem odboru EGP — Izbira pravilne materialnopravne podlage — Člen 48 PDEU, člen 79(2)(b) PDEU ali člen 217 PDEU“

### I – Uvod

1. Na kateri pravni podlagi lahko Evropska unija svoje notranje predpise s področja socialnega prava razširi na tretje države? To politično kočljivo vprašanje je v središču obravnavanega spora med Združenim kraljestvom Velika Britanija in Severna Irska na eni strani in Svetom Evropske unije z njihovimi intervenientkami na drugi strani.
2. Ta spor je nastal zaradi razširitve novih predpisov o koordinaciji sistemov socialne varnosti, ki veljajo znotraj Unije, s sklepom Skupnega odbora EGP na Evropski gospodarski prostor (EGP). V ta namen je Svet s Sklepom 2011/407/EU<sup>2</sup> vnaprej določil stališče Unije, pri čemer se je oprl na določbe o prostem gibanju delavcev znotraj evropskega notranjega trga, natančneje na člen 48 PDEU.
3. Združeno kraljestvo ta sklep izpodbija z obravnavano ničnostno tožbo. Za razliko od Sveta in Komisije Združeno kraljestvo s podporo Irske meni, da se ne smejo uporabiti določbe o prostem gibanju delavcev, temveč določbe o pravicah državljanov tretjih držav v okviru območja svobode, varnosti in pravice, natančneje člen 79(2)(b) PDEU.
4. Na prvi pogled se zdi razmejitev med členom 48 PDEU in členom 79(2)(b) PDEU, ali tudi razmerje teh dveh določb do splošnega pooblastila za sklepanje pridružitvenih sporazumov iz člena 217 PDEU, precej tehnično. V resnici ima velik praktičen pomen, zlasti z vidika Združenega kraljestva in Irske. Na podlagi določbe o izjemi lahko namreč ti dve državi članici v okviru člena 79(2)(b) PDEU prosto odločata, ali želita sodelovati v zakonodajnem postopku Unije (tako imenovana „rešitev opt in“), medtem ko jima člen 48(1) PDEU posebnih pravic ne daje in lahko v zakonodajnem postopku uporabita tako imenovani mehanizem nujne zavore (člen 48(2) PDEU).

<sup>1</sup> — Jezik izvornika: nemščina.

<sup>2</sup> — Sklep Sveta 2011/407/EU z dne 6. junija 2011 o stališču Evropske unije v Skupnem odboru EGP glede spremembe Priloge VI (Socialna varnost) in Protokola 37 k Sporazumu EGP (UL L 182, str. 12).

5. Sodba Sodišča v obravnavanem primeru bo pomenila usmeritev za druge, podobne primere, v katerih želi Unija določene predpise s področja socialnega prava z mednarodnimi sporazumi razširiti na tretje države. S tem v zvezi je treba posebej omeniti primer Švice, ki je trenutno prav tako predmet ničnostne tožbe Združenega kraljestva proti Svetu.<sup>3</sup>

## II – Pravni okvir

6. Pravni okvir tega primera na eni strani določa Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) in na drugi strani Sporazum o Evropskem gospodarskem prostoru (Sporazum EGP),<sup>4</sup> vključno z njunimi dodatnimi protokoli.

### A – PDEU

7. Med določbami o prostem gibanju naslova IV tretjega dela PDEU je člen 48 PDEU, ki v odstavku 1 določa:

„Evropski parlament in Svet sprejmeta po rednem zakonodajnem postopku takšne ukrepe na področju socialne varnosti, kakršni so potrebni za zagotovitev prostega gibanja delavcev; v ta namen vzpostavi ureditev, ki zaposlenim in samozaposlenim delavcem migrantom in njihovim vzdrževancem zagotavlja:

- a) seštevanje vseh dob, ki se upoštevajo po zakonodajah posameznih držav, za pridobitev in ohranjanje pravice do dajatev ter za izračun višine dajatev;
- b) izplačevanje dajatev osebam s prebivališčem na ozemlju držav članic.“

8. Člen 79 PDEU, ki spada med določbe „Območje svobode, varnosti in pravice“ naslova V tretjega dela PDEU določa naslednje:

„1. Unija oblikuje skupno politiko priseljevanja, s katero v vseh fazah zagotovi učinkovito upravljanje migracijskih tokov, pravično obravnavo državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah, in preprečevanje nezakonitega priseljevanja in trgovine z ljudmi ter okrepljene ukrepe za boj proti temu.

2. Za namene iz odstavka 1, Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta ukrepe na naslednjih področjih:

[...]

- b) opredelitev pravic državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici, in pogojev, ki urejajo svobodo gibanja in prebivanja v drugih državah članicah;

[...]“

9. Poleg tega je treba opozoriti na člen 218(9) PDEU:

„Svet na predlog Komisije ali visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko sprejme sklep o začasni prekinitvi uporabe sporazuma in določitvi stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar ta organ sprejema akte s pravnim učinkom, razen aktov o spremembah ali dopolnitvah institucionalnega okvira sporazuma.“

3 — Zadeva C-656/11 (Združeno kraljestvo proti Svetu).

4 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 19, str. 146.

Protokol št. 21 k PEU in PDEU

10. PEU in PDEU je priložen Protokol o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice (Protokol 21). V primeru Združenega kraljestva velja ta protokol za celotno območje svobode, varnosti in pravice, v primeru Irske se ta protokol ne uporablja za člen 75 PDEU (glej člen 9 Protokola 21).

11. Iz člena 1(1), prvi stavek in člena 3 Protokola 21 je razvidno, da Združeno kraljestvo in Irska „ne sodelujeta pri sprejemanju ukrepov Sveta“, predlaganih v skladu z naslovom V, tretjega dela PDEU, razen če predsednika Sveta v treh mesecih po predložitvi predloga ali pobude uradno pisno obvestita, da želita sodelovati pri sprejetju in uporabi predlaganega ukrepa.

12. Kot je poleg tega razvidno iz člena 2 Protokola 21 „za Združeno kraljestvo ali Irsko niso zavezujoče niti se v njiju ne uporabljajo določbe naslova V, tretjega dela [PDEU], ukrepi, sprejeti v skladu s tem naslovom, pa tudi nobena določba katerega koli mednarodnega sporazuma, ki ga je Unija sklenila na podlagi tega naslova, niti odločbe Sodišča Evropske unije glede razlage takih določb ali ukrepov“; poleg tega „te določbe, ukrepi ali odločbe v ničemer ne vplivajo na pristojnosti, pravice in obveznosti teh držav.“

B – *Sporazum EGP*

13. Sporazum EGP sta s strani takratnih Evropskih skupnosti 13. decembra 1993 odobrila Svet in Komisija, pri čemer je bila materialnopravna podlaga člen 238 Pogodbe EGS (sedaj člen 217 PDEU).<sup>5</sup> Gre za mešani sporazum, pri katerem so poleg Evropske unije kot pravne naslednice Evropskih skupnosti kot pogodbenice udeležene tudi njene države članice.

14. Kot je razvidno iz njegovega člena 1(1) je Sporazum EGP združitveni sporazum, katerega cilj je „z enakimi pogoji konkurence in spoštovanjem istih pravil spodbujati stalno in uravnoteženo krepitev trgovinskih in ekonomskih odnosov med pogodbenicami, da bi ustvarili homogen evropski gospodarski prostor.“

15. Za doseganje ciljev Sporazuma EGP združenje zajema štiri temeljne svoboščine evropskega notranjega trga, zlasti „prsto gibanje oseb“ (člen 1(2)(b) Sporazuma EGP), ter „tesnejše sodelovanje na drugih področjih, kakršna so [...] socialna politika“ (člen 1(2)(f) Sporazuma EGP).

16. Na podlagi člena 7 Sporazuma EGP so „[a]kti, navedeni ali vsebovani v prilogah k temu sporazumu ali v sklepih Skupnega odbora EGP, [...] za pogodbenice zavezujoči ter so ali postanejo del njihovega notranjega pravnega reda“, pri čemer na podlagi točke (a) tega predpisa „akt, ki ustreza uredbi EGS, postane kot tak del notranjega pravnega reda pogodbenic.“

17. Člen 28 Sporazuma EGP vsebuje določbo o prostem gibanju delavcev znotraj EGP, ki ustreza členu 45 PDEU, člen 29 Sporazuma EGP pa vsebuje določbo, ki ustreza členu 48 PDEU.

18. Člen 98 Sporazuma EGP določa, da lahko Skupni odbor EGP spremeni priloge ter vrsto protokolov k Sporazumu EGP, med drugim protokol 37.

5 — Sklep 94/1/ES, ESPJ z dne 13. decembra 1993 o sklenitvi Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani in Republiko Avstrijo, Republiko Finsko, Republiko Islandijo, Kneževino Lihtenštajn, Kraljevino Norveško, Kraljevino Švedsko in Švicarsko konfederacijo na drugi strani (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 19, str. 146).

19. V prvotni različici Priloge VI (Socialna varnost) Sporazuma EGP<sup>6</sup> je v oddelku „Navedeni akti“ navedena Uredba (EGS) št. 1408/71<sup>7</sup>. Na to uredbo se sklicuje tudi prvotna različica Protokola 37 k Sporazumu EGP<sup>8</sup> v zvezi z „upravno komisijo za socialno varnost delavcev migrantov“. Na podlagi Sklepa Skupnega odbora EGP št. 76/2011<sup>9</sup> naj bi ta sklic nadomestil sklic na Uredbo (ES) št. 883/2004<sup>10</sup> in Uredbo (ES) št. 988/2009<sup>11</sup>.

### III – Ozadje spora

20. Določbe o koordinaciji sistemov socialne varnosti, ki veljajo znotraj Unije, je dolgo časa vsebovala Uredba št. 1408/71. S 1. majem 2010 jih je nadomestila Uredba št. 883/2004, ki je bila pozneje med drugim spremenjena z Uredbo št. 988/2009.

21. Skupni odbor EGP je nameraval določbe o socialni varnosti v Prilogi VI k Sporazumu EGP in v Protokolu 37 k Sporazumu EGP prilagoditi spremenjenemu pravnem položaju znotraj Unije in v Sporazumu EGP vključiti Uredbo št. 883/2004. V ta namen naj bi se zlasti sklicevanja na Uredbo št. 1408/71 v Prilogi VI in v Protokolu 37 nadomestila s sklicevanji na Uredbo št. 883/2004 in na Uredbo št. 988/2009.

22. Ob upoštevanju navedenega je Komisija predložila predlog sklepa Sveta o stališču Evropske unije v Skupnem odboru EGP. Prvotna različica tega predloga z dne 9. septembra 2010 je še temeljila na členu 48 PDEU, členu 352 PDEU in členu 218(9) PDEU.<sup>12</sup> Pozneje, 10. marca 2011, je Komisija svoj predlog spremenila, tako da je kot pravni podlagi navedla samo člena 48 PDEU in 218(9) PDEU.<sup>13</sup> Izpustitev člena 352 PDEU kot dodatne pravne podlage je Komisija obrazložila s tem, da je Lizbonska pogodba pristojnost Unije na podlagi člena PDEU preko klasičnega področja delavcev migrantov razširila tudi na samozaposlene delavce.

23. Svet je 6. junija 2011 sprejel Sklep 2011/407, s katerim je določil stališče Evropske unije v Skupnem odboru EGP (v nadaljevanju: tudi: izpodbijani sklep). Ta sklep, kot je predlagala Komisija, temelji na členu 48 PDEU in členu 218(9) PDEU.

24. S Sklepom št. 76/2011 z dne 1. julija 2011 je Skupni odbor EGS izvedel načrtovane spremembe Priloge VI (Socialna varnost) in Protokola 37 k Sporazumu EGP. Ta sklep pa za začetek njegove veljavnosti zahteva še izpolnitev določenih ustavnopravnih zahtev ene od pogodbenic EGP.

### IV – Postopek pred Sodiščem in zahtevki strank

25. Združeno kraljestvo je z dopisom z dne 16. avgusta 2011 vložilo ničnostno tožbo zoper Sklep 2011/407. Meni, da bi moral izpodbijani sklep temeljiti na členu 79(2)(b) PDEU in ne na členu 48 PDEU.

6 — UL 1994, L 1, str. 327.

7 — Uredba Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (prvič objavljena v UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 35 in po tem večkrat spremenjena).

8 — UL 1994, L 1, str. 206.

9 — Sklep Skupnega odbora EGP št. 76/2011 z dne 1. julija 2011 o spremembi Priloge VI (Socialna varnost) in Protokola 37 k Sporazumu EGP (UL L 262, str. 33).

10 — Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72).

11 — Uredba (ES) št. 988/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o spremembi Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti in določitvi vsebine njenih prilog (UL L 284, str. 43).

12 — SEC(2010) 1013 final.

13 — SEC(2011) 261 final.

26. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 10. januarja 2012 dovolil intervencijo Irske na strani tožeče stranke in intervencijo Evropske komisije na strani tožene stranke.

27. Združeno kraljestvo, s podporo Irske predlaga, naj se

- Sklep 2011/407/EU razglasi za ničn;
- časovni učinki te razglasitve ničnosti omejijo, to je, nastopijo šele, ko bo Svet na podlagi člena 79(2)(b) PDEU sprejel nov sklep o stališču Evropske unije v Skupnem odboru za Evropski gospodarski prostor (EGP) glede spremembe Priloge VI (Socialna varnost) in Protokola 37 k Sporazumu EGP, in
- Svetu naloži plačilo stroškov.<sup>14</sup>

28. Svet, s podporo Komisije predlaga, naj se

- tožba zavrne in
- tožeči stranki naloži plačilo stroškov postopka.

29. O tožbi Združenega kraljestva je pred Sodiščem potekal pisni postopek in 6. februarja 2013 ustna obravnava.

## V – Presoja

30. Tožba Združenega kraljestva se opira na en sam ničnostni razlog: Svet je pri določitvi stališča Unije uporabil napačno pravno podlago, s čemer je kršil načelo prenosa pristojnosti (člen 5(1), prvi stavek PEU).<sup>15</sup>

31. S *procesnopravnega vidika* se vsi udeleženci strinjajo, da je Svet Evropske unije stališče Unije pravilno določil s sprejetjem sklepa na podlagi člena 218(9) PDEU. Skupni odbor EGP je namreč organ, ustanovljen s Sporazumom EGP, ki za spremembo prilog in vrste protokolov k temu sporazumu sprejema sklepe s pravnim učinkom (člen 98 Sporazuma EGP).

32. Dalje, ni sporno, da takšen sklep Sveta o določitvi stališča Skupnosti poleg člena 218(9) PDEU potrebuje tudi *materialnopravno podlago*, ki določa obseg pristojnosti in s tem polje proste presoje Unije, kot izhaja iz Pogodb.<sup>16</sup> Predmet burnih razhajanj pa je, ali je to pravno podlago v obravnavanem primeru treba iskati v določbah o notranjem trgu, v določbah o območju svobode, varnosti in pravice, ali pa morda v pristojnosti za sklepanje pridružitvenih sporazumov na podlagi člena 217 PDEU.

33. Da je iz praktičnega, institucionalnega in celo ustavnega vidika izbira ustrezne pravne podlage zelo pomembna,<sup>17</sup> je očitno zlasti v primeru, kot je obravnavani: izbrana pravna podlaga vpliva na to, ali bosta lahko Združeno kraljestvo in Irska uporabili posebne pravice na podlagi „pravila opt in“ iz Protokola 21 k PEU in k PDEU.

14 — Irska kot intervenientka ni priglasila stroškov.

15 — V zvezi z načelom prenosa pristojnosti na področju zunanje trgovine Unije glej mnenje 2/94 z dne 28. marca 1996 (Recueil, str. I-1759, točki 23 in 24), mnenje 2/00 z dne 6. decembra 2001 (Recueil, str. I-9713, točka 5), mnenje 1/08 z dne 30. novembra 2009 (ZOdL, str. I-11129, točka 110) in sodbo Sodišča z dne 1. oktobra 2009 v zadevi Komisija proti Svetu (C-370/07, ZOdL, str. I-8917, točki 46 in 47).

16 — Sodba Komisija proti Svetu (C-370/07, navedena v opombi 15); v enakem smislu že sodba Sodišča z dne 14. julija 1976 v združenih zadevah Kramer in drugi (3/76, 4/76 in 6/76, Recueil, str. 1279, točka 19), po kateri je treba uporabiti „sistem in materialne predpise prava Skupnosti“; glej nadalje mnenje 2/94 (navedeno v opombi 15, točke 23 in naslednje).

17 — Glej mnenje 2/00 (točka 5), mnenje 1/08 (točka 110) in sodbo Komisija proti Svetu (C-370/07, točka 47), navedeni v opombi 15.

## A – Izbira pravilne materialnopravne podlage

34. V skladu z ustaljeno sodno prakso mora izbira pravne podlage za pravni akt Unije temeljiti na objektivnih dejstvih, ki jih je mogoče sodno preveriti, med katere spadata cilj in vsebina akta.<sup>18</sup>

35. V izpodbijanem sklepu je bilo stališče Unije v Skupnem odboru EGP v bistvu določeno tako, da se nove določbe o koordinaciji sistemov socialne varnosti na podlagi uredb št. 883/2004 in št. 988/2009,<sup>19</sup> ki so doslej veljale samo znotraj Unije, razširijo na celotni EGP.<sup>20</sup>

### 1. Člen 79 PDEU ni primerna pravna podlaga

36. Z razširitvijo Uredbe št. 883/2004 na celoten EGP se njena prostorska veljavnost preko območja Unije razširja na tri države EFTE, Norveško, Islandijo in Lihtenštajn. To ima nujno za posledico, da bo tudi osebno področje uporabe te uredbe odslej vključevalo vrsto drugih oseb, ki niso državljani Unije, temveč so državljani tretjih držav. Na to sta posebej opozorili Združeno kraljestvo in Irska.

37. Pri površnem opazovanju bi zato lahko člen 79(2)(b) PDEU pomenil *sedes materiae*, ker ta določba izrecno omogoča „opredelitev pravic državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici, in pogojev, ki urejajo svobodo gibanja in prebivanja v drugih državah članicah“. Sem lahko spadajo tudi določbe o socialni varnosti državljanov tretjih držav.<sup>21</sup>

38. Nesporno so na tej določbi že večkrat temeljili pravni akti, katerih cilj je bil, da se v okviru sporazumov s tretjimi državami v področje uporabe določb prava Unije s področja socialnega prava vključi njihove državljane.<sup>22</sup> Zgolj ta okoliščina pa ne more biti odločilna pri določitvi ustrezne pravne podlage predmetnega izpodbijanega sklepa Sveta.<sup>23</sup>

39. Upoštevati je treba, da je člen 79 PDEU del določb o območju svobode, varnosti in pravice in da je umeščen v poglavje Politika glede mejne kontrole, azila in priseljevanja. Kot je razvidno iz člena 79(1) PDEU ima ta člen tudi poseben namen: določba je namenjena oblikovanju skupne politike priseljevanja Unije, ki zagotavlja „učinkovito upravljanje migracijskih tokov, pravično obravnavo državljanov tretjih držav, [...], in preprečevanje nezakonitega priseljevanja in trgovine z ljudmi ter okrepljene ukrepe za boj proti temu.“ Vse ukrepe na podlagi člena 79(2)(b) PDEU je treba razumeti v tem smislu in so tudi sicer sprejeti izrecno „za namene iz odstavka 1“.

18 — Sodbe Sodišča z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Svetu (C-300/89, Recueil, str. I-2867, točka 10), z dne 3. septembra 2008 v združenih zadevah Kadi in Al Barakat International Foundation proti Svetu in Komisiji (C-402/05 P in C-415/05 P, ZOdl., str. I-6351, točka 182) in z dne 19. julija 2012 v zadevi Parlament proti Svetu (C-130/10, točka 42).

19 — V nadaljevanju bom zaradi poenostavitve govorila izključno o Uredbi št. 883/2004.

20 — Glej zlasti drugo uvodno izjavo izpodbijanega sklepa: „Priporočljivo je, [da se Uredbi št. 883/2004 in št. 988/2009] vključita v Sporazum EGP [...]“.

21 — Navedeno nenazadnje izhaja iz izjave o členih 48 in 79 Pogodbe o delovanju Evropske unije (Izjava št. 22, priložena sklepni listini medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo podpisano 13. decembra 2007; UL 2008, C 115, str. 346 in UL 2012, C 326, str. 348).

22 — Gre za šest sklepov Sveta 2010/697/EU (UL L 306, str. 1), 2010/698/EU (UL L 306, str. 8), 2020/699/EU (UL L 306, str. 14), 2010/700/EU (UL L 306, str. 21), 2010/701/EU (UL L 306, str. 28) in 2010/702/EU (UL L 306, str. 35) z dne 21. oktobra 2010 o stališču, ki ga Evropska unija zavzame v Pridružitvenem svetu z Marokom, Tunizijo, Alžirijo in Izraelom in v okviru Stabilizacijsko-pridružitvenih svetov z Makedonijo in Hrvaško, po drugi strani za tri sklepe Sveta 2012/773/EU (UL L 340, str. 1), 2012/774/EU (UL L 340, str. 7) in 2012/775/EU (UL L 340, str. 13) z dne 6. decembra 2012 o stališču, ki se sprejme v imenu Evropske unije v okviru Stabilizacijsko-pridružitvenega sveta z Albanijo in Republiko Črna gora in v Odboru za sodelovanje s San Marinom. Znotraj Unije je bil poleg tega člen 79(2)(b) PDEU (prej člen 63, točka 4, ES) pravna podlaga za sprejetje Uredbe Sveta (ES) št. 859/2003 z dne 14. maja 2003 o razširitvi določb Uredbe (EGS) št. 1408/71 in Uredbe (EGS) št. 574/72 na državljane tretjih držav, za katere navedene določbe ne veljajo le na podlagi njihovega državljanstva (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 317) in Uredbe (EU) št. 1231/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o razširitvi uporabe uredb (ES) št. 883/2004 in (ES) št. 987/2009 na državljane tretjih držav, za katere se navedeni uredbi ne uporabljata le na podlagi njihovega državljanstva (UL L 344, str. 1).

23 — Sodbi Sodišča z dne 6. novembra 2008 v zadevi Parlament proti Svetu (C-155/07, ZOdl., str. I-8103, točka 34) in z dne 8. septembra 2009 v zadevi Komisija proti Parlamentu in Svetu (C-411/06, ZOdl., str. I-7585, točka 77) ter mnenje Sodišča 1/94 z dne 15. novembra 1994 (Recueil, str. I-5267, točka 52) in mnenje 1/08 (navedeno v opombi 15, točka 172).

40. Namen določbe in vsebina člena 79(2)(b) PDEU ne ustrezata ukrepu, ki je predmet obravnavanega postopka.

41. Cilj izpodbijanega sklepa namreč ni, da v okviru skupne politike priseljevanja državljanom tretjih držav, ki zakonito prebivajo na območju Unije, prizna določene socialne pravice, da bi jih v smislu člena 79(1) PDEU „pravično obravnavala“. Ta sklep to presega. Namenjen je nadaljnjemu razvoju združenja, oblikovanega na podlagi Sporazuma EGP, s tremi državami EFTE, Norveško, Islandijo in Lihtenštajnom, in je del ukrepov, s katerimi se pravo evropskega notranjega trga razširja na območje EGP.<sup>24</sup> Za državljane treh držav EFTE, Norveške, Islandije in Lihtenštajna naj pod enakimi socialnimi pogoji velja svoboda gibanja oseb kot za državljane Unije.

42. Poleg tega izpodbijani sklep, kot pravilno poudarja Komisija, ni namenjen zgolj ureditvi socialnih pravic *državljanov tretjih držav* – Norvežanov, Islandcev in Lihtenštajncev – v Uniji, temveč obratno tudi ureditvi socialnih pravic *državljanov Unije* v treh zadevnih državah EFTE. S spremembo Sporazuma EGP, ki se namerava izvesti z izpodbijanim sklepom, prednosti koordinacije sistemov socialne varnosti, ki jih zagotavlja Uredba št. 883/2004, na primer ne bo več užival samo norveški državljan na območju Unije, temveč tudi državljan Unije na Norveškem. Na podlagi člena 7(a) Sporazuma EGP je Uredba Unije, navedena v prilogi k temu sporazumu, zavezujoča za vse pogodbenice, torej tudi za tri zadevne države EFTE, ter postane del njihovega notranjega pravnega reda. Za prenos, drugače kot meni Irska, torej ni treba sprejeti nobenega nacionalnega ukrepa.

43. Glede na navedeno je treba zavrniti navedbe Združenega kraljestva in Irske, po katerih naj bi člen 79(2)(b) PDEU pomenil ustrezno pravno podlago izpodbijanega sklepa.

2. Člen 48 PDEU prav tako ni primerna pravna podlaga

44. Prav tako menim, da izpodbijani sklep ne more temeljiti niti na členu 48 PDEU, ki sta ga uporabila Svet in Komisija.

45. To ni toliko posledica dejstva, da se določbe o koordinaciji sistemov socialne varnosti na podlagi Uredbe št. 883/2004 uporabljajo tudi za gospodarsko neaktivne osebe.<sup>25</sup> Osrednje področje te uredbe namreč ni socialna varnost oseb, ki same niso delovno aktivne. Uredba se pretežno nanaša na socialno varnost delovno aktivnih oseb, in sicer zaposlenih delavcev in samozaposlenih delavcev. Socialna varnost gospodarsko neaktivnih oseb pomeni mejno področje, ki ga Uredba št. 883/2004 sicer ureja, vendar ni njen glavni predmet urejanja. Zaradi tega ta vidik ni upošteven za izbiro pravne podlage.<sup>26</sup> Pri izbiri pravne podlage pravnega akta Unije je treba upoštevati vsebino, ki jo ureja.<sup>27</sup>

46. Vendar Združeno kraljestvo in Irska upravičeno opozarjata, da je lahko člen 48 PDEU zgolj podlaga za sprejetje ukrepov znotraj Unije, ter da se poleg tega nanaša samo na socialno varnost državljanov Unije, ne pa tudi državljanov tretjih držav.

24 — Glede te ciljne usmeritve EGP glej na splošno sodbi Sodišča z dne 23. septembra 2003 v zadevi Ospelt in Schlössle Weissenberg (C-452/01, Recueil, str. I-9743, točka 29) in z dne 22. januarja 1997 v zadevi Opel Austria proti Svetu (T-115/94, Recueil, str. II-39, točka 107) ter peto uvodno izjavo Sporazuma EGP.

25 — Kot je razvidno iz dokumentov in tudi ustne obravnave dejanski kamen spotike za Združeno kraljestvo s *političnega vidika* pomeni prav ta nameravana vključitev gospodarsko neaktivnih oseb v sistem koordinacije sistemov socialne varnosti, ki velja za EGP. V postopku pred Sodiščem je Združeno kraljestvo sicer izrazilo svojo pripravljenost, da s tremi državami EFTE, Norveško, Islandijo in Lihtenštajnom, doseže bilateralno rešitev enakovredno Uredbi št. 883/2004, vendar ob izključitvi kategorije gospodarsko neaktivnih oseb.

26 — V tem smislu sodba Sodišča z dne 11. oktobra 2001 v združenih zadevah Khalil in drugi (od C-95/99 do C-98/99 in C-180/99, Recueil, str. I-7413, točke od 55 do 58, zlasti točka 56) glede vključitve oseb brez državljanstva in beguncev v sistem Uredbe št. 1408/71.

27 — Če se namreč pri preizkusu ukrepa izkaže, da ima ta dva cilja, ali če ima dva sestavna dela, pri čemer je eden od teh ciljev ali sestavnih delov glavni, drugi pa postranski, mora akt temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavni del (sodbi Sodišča Parlament proti Svetu, C-155/07, navedena v opombi 23, točka 35 in Parlament proti Svetu, C-130/10, navedena v opombi 18, točka 43; v istem smislu že sodba Sodišča z dne 17. marca 1993 v zadevi Komisija proti Svetu, C-155/91, Recueil, str. I-939, točki 19 in 21).

47. Člen 48 PDEU omogoča zgolj sprejemanje „ukrepov na področju socialne varnosti, kakršni so potrebni za zagotovitev prostega gibanja delavcev“. Spada v isto poglavje Pogodbe kot člen 45(1) PDEU, ki določa, da se prosto gibanje delavcev zagotovi zgolj „v Uniji“. Sodišče je tudi že odločilo, da člen 45 PDEU (prej člen 48 Pogodbe EGS) zagotavlja<sup>28</sup> prosto gibanje „samo delavcem iz držav članic“, torej državljanom Unije.<sup>29</sup>

48. Glede na navedeno se državljani tretjih držav znotraj Unije ne morejo sklicevati na pravico do prostega gibanja na podlagi člena 45 PDEU<sup>30</sup> in zakonodajalec Unije specifičnih ukrepov za koordinacijo sistemov socialne varnosti med Unijo in tretjimi državami ni upravičen sprejeti zgolj na podlagi člena 48 PDEU. Takšni ukrepi namreč niso nujni za zagotavljanje prostega gibanja delavcev (znotraj Unije) v smislu členov 45 PDEU in 48 PDEU.

49. Sicer menim, drugače kot Združeno kraljestvo in Irska, da ni izključeno, da se lahko organi Unije sklicujejo na pooblastila za vzpostavitev notranjega trga, da bi ob sprejetju predpisov za državljane in podjetja Unije lahko uredili tudi primere, ki se nanašajo na državljane tretjih držav, če je to potrebno za vzpostavitev enakih pogojev konkurence na notranjem trgu.<sup>31</sup>

50. V obravnavanem primeru pa ne gre zgolj za to, da se ob sprejetju predpisa s področja socialnega prava za *območje Unije* hkrati urejajo primeri, ki se nanašajo na državljane tretjih držav. Predmet izpodbijanega sklepa je v prvi vrsti razširitev obstoječega predpisa s področja socialnega prava, Uredbe št. 883/2004, na tretje države – tri države EFTE, Norveško, Islandijo in Lihtenštajn.<sup>32</sup>

51. Glede na navedeno tako člen 48 PDEU kot tudi člen 79 PDEU ne moreta biti pravna podlaga za izpodbijani sklep.

### 3. Člen 217 PDEU kot pravilna materialnopravna podlaga

52. Za določitev ustrezne pravne podlage za izpodbijani sklep je odločilno, da ta sklep znotraj Unije pomeni prvi potreben korak za spremembo in nadaljnji razvoj Sporazuma EGP. V ta namen je treba uporabiti isto *materialno* podlago, kot se je sprva uporabila pri sklenitvi Sporazuma EGP, in sicer pristojnost za sklepanje pridružitvenih sporazumov iz člena 217 PDEU.

53. Ob sklenitvi Sporazuma EGP je bila v Prilogo VI (Socialna varnost) in Protokol 37 k temu sporazumu vključena takrat veljavna Uredba št. 1408/71, s čemer so se njene določbe o koordinaciji sistemov socialne varnosti razširile na celotni EGP.

54. Veljavnost Uredbe št. 1408/71 zgolj znotraj Unije je svoj čas temeljila na členu 48 PDEU (prej člen 51 Pogodbe EGS), medtem ko razširitev sistema na EGP, oblikovanega s to uredbo, temelji na Sporazumu EGP, torej pristojnosti za sklepanje pridružitvenih sporazumov iz člena 217 PDEU (prej člen 238 Pogodbe EGS).

55. Nesmiselno bi bilo, če bi danes za nadomestitev Uredbe št. 1408/71 z njeno uredbo naslednico, Uredbo št. 883/2004, veljalo nekaj drugega.

28 — Sodba Sodišča z dne 5. julija 1984 v zadevi Meade (238/83, Recueil, str. 2631, točka 7).

29 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca G. F. Mancinija, predstavljeni dne 30. maja 1984 v zadevi Meade (navedena v opombi 28) in generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa, predstavljeni 30. novembra 2000 v zadevi Khalil in drugi (navedena v opombi 26, točka 19).

30 — Prosto gibanje delavcev znotraj EGP se zagotavlja predvsem s členom 28 Sporazuma EGP.

31 — V tem smislu sodba Khalil in drugi (navedena v opombi 26, točka 56); glej poleg tega moje sklepne predloge, predstavljene 26. marca 2009 v zadevi Komisija proti Svetu („Vietnam“, C-13/07, točka 149), kjer se ukvarjam z delom mnenja 1/94 (navedeno v opombi 23, zlasti točki 81 in 86), na katerega se sklicujeta Združeno kraljestvo in Irska.

32 — Glej zgoraj točko 42 teh sklepnih predlogov.



56. Tudi ob upoštevanju Uredbe št. 883/2004 je namreč treba izhajati iz tega, da zgolj njena veljavnost znotraj Unije temelji na členu 48 PDEU. V nasprotju z navedenim sklep Skupnega odbora EGP, s katerim bo v prihodnje namesto Uredbe št. 1408/71 ta uredba vključena v Prilogo VI (Socialna varnost) in v Protokol 37 k Sporazumu EGP, in s tem razširjena na celotni EGP, z vidika prava Unije temelji na pristojnosti za sklepanje pridružitvenih sporazumov iz člena 217 PDEU. To mora veljati tudi za izpodbijani sklep, ki pred ukrepanjem Skupnega odbora EGP določa stališče Unije in s tem njeno ravnanje na mednarodni ravni in načrtuje nameravane prilagoditve Sporazuma EGP.

57. Člen 217 PDEU za razliko od člena 48 PDEU nedvomno omogoča sprejetje predpisov o razmerju Unije do tretjih držav, ki poleg državljanov Unije veljajo tudi za druge osebe, vključno z gospodarsko neaktivnimi osebami. Prav te določbe, ki se nanašajo na razmerje Unije do tretjih držav in status državljanov tretjih držav, so značilne za pridružitveni sporazum. V tem smislu je Sodišče že pred časom ugotovilo, da člen 217 PDEU (prej člen 238 Pogodbe EGS) daje Uniji pristojnost, da zagotavlja izpolnjevanje svojih obveznosti v razmerju do tretjih držav na vseh področjih, urejenih s Pogodbami.<sup>33</sup>

58. Četudi bi izhajali iz domneve, da je mogoče enaka ali vsaj podobna pravila o koordinaciji sistemov socialne varnosti v zvezi z državljani tretjih držav sprejeti tudi na podlagi člena 79(2)(b) PDEU, bi bilo treba člen 217 PDEU v okviru pridružitvenega sporazuma s tretjimi državami, zlasti ob upoštevanju tako tesne pridružitve, kot je Sporazum EGP, šteti za *lex specialis*.<sup>34</sup>

59. Proti uporabi člena 217 PDEU kot pravne podlage za sprejetje sklepa, kot je tukaj izpodbijani, ni mogoče ugovarjati, da se na ta način prekomerno otežuje postopek za sprejetje sklepov Skupnega odbora EGP.

60. Pravne podlage akta ne določajo postopki, ampak pravna podlaga akta določa postopke, po katerih ga je treba sprejeti.<sup>35</sup>

61. Po drugi strani uporaba člena 217 PDEU kot materialnopravne podlage v obravnavanem primeru ne pomeni spremembe v postopku. S postopkovnega vidika namreč ostaja upošteven člen 218(9) PDEU, v okviru katerega Svet odloča s kvalificirano večino (člen 16(3) PEU). Zahteva po soglasni odločitvi Sveta (člen 218(8)(2) PDEU) se prav tako kot zahteva po odobritvi Evropskega parlamenta (člen 218(6)(a)(i) PDEU) v skladu z njegovim namenom in smislom nanaša samo na prvo sklenitev pridružitvenega sporazuma ali strukturne spremembe takšnega sporazuma, za katere člen 218(9) PDEU, kot je razvidno iz njegovega zadnjega stavka, („razen [...]“), ne velja.

62. Glede na navedeno lahko zaključim, da bi bil člen 217 PDEU ustrezna materialnopravna podlaga za izpodbijani sklep, s procesnega vidika pa bi ostal upošteven člen 218(9) PDEU.

63. Z vidika procesnega prava lahko sicer Sodišče v obravnavanem primeru kot ustrezno pravno podlago izpodbijanega sklepa navede člen 217 PDEU. Združeno kraljestvo, ki ga podpira Irska, je namreč izrecno vložilo ugovor napačne pravne podlage, s čemer je postal predmet postopka. Sodišče pri neodvisni presoji ustreznosti pravne podlage tudi ne more biti omejeno zgolj na primarne določbe prava Unije, na katere se sklicujejo udeleženci postopka (člen 79 PDEU na eni strani in člen 48 PDEU na drugi strani). Sodišče namreč niso „usta strank“.<sup>36</sup> V skladu s tem ne more biti zavezano upoštevati samo argumente, ki so jih stranke navedle v podporo svojim predlogom, saj bi sicer morale svojo

33 — Sodba Sodišča z dne 30. septembra 1987 v zadevi Demirel (12/86, Recueil, str. 3719, točka 9).

34 — V tem smislu tudi sodba Parlament proti Svetu (C-155/07, navedena v opombi 23, točka 34), po kateri se mora pravni akt vselej opirati na posebno od dveh možnih pravnih podlag.

35 — Sodba Parlament proti Svetu (C-130/10, navedena v opombi 18, točka 80).

36 — Tako generalni pravobranilec P. Léger v svojih sklepnih predlogih, predstavljenih 2. aprila 1998 v zadevi Parlament proti Gutiérrez de Quijano y Lloréns (C-252/96 P, Recueil, str. I-7421, točka 36).

odločitev morda opreti na napačne pravne preudarke.<sup>37</sup> Tudi ni pomislekov glede pravice do zaslišanja in načela kontradiktornosti,<sup>38</sup> ker se je možnost uporabe člena 217 PDEU kot materialnopravne podlage izrecno obravnavala na ustni obravnavi ob sodelovanju vseh udeležencev postopka.

#### 4. Podredno: uporaba člena 216(1) PDEU

64. Samo za primer, da Sodišče ne bo sledilo mojim izvajanjem glede člena 217 PDEU, dodajam, da bi bilo v obravnavanem primeru mogoče uporabiti tudi člen 216(1) PDEU. Ta določba v bistvu ureja t. i. doktrino AETR,<sup>39</sup> na katero je v svojem pisnem izvajanju pred Sodiščem opozoril zlasti Svet, in do katere so se opredelili tudi drugi udeleženci postopka.

65. Člen 216(1) PDEU daje Uniji pooblastilo za sklenitev mednarodnega sporazuma z eno ali več tretjimi državami, „kadar je tako določeno v Pogodbah ali kadar je v okviru politik Unije sklenitev sporazuma potrebna bodisi za doseganje enega od ciljev iz Pogodb, bodisi kadar je tako določeno v pravno zavezujočem aktu Unije, bodisi kadar sporazum lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe.“

66. Sporazum EGP je mednarodni sporazum, ki so ga s tretjimi državami sklenile Evropske skupnosti kot pravne prednice Unije. Na podlagi člena 216(2) PDEU ta sporazum zavezuje tako Unijo kot tudi države članice in ga je treba posledično šteti za zavezujoči pravni akt Unije v smislu člena 216(1) PDEU.

67. Cilj Sporazuma EGP je spodbujati enake pogoje konkurence in spoštovanje istih pravil, da bi ustvarili homogen evropski gospodarski prostor (člen 1(1) Sporazuma EGP). Predmet EGP je nenazadnje zagotavljanje prostega gibanja oseb (člen 1(2)(b) Sporazuma EGP), ki ga spremlja tesnejše sodelovanje na področjih, kakršno je na primer socialna politika (člen 1(2)(f) Sporazuma EGP).

68. Za doseg teh ciljev Sporazuma EGP je treba izvesti morebitno posodobitev in poenostavitev pravil o koordinaciji sistemov socialne varnosti, ki veljajo znotraj Unije, kar se je izvedlo z nadomestitvijo Uredbe št. 1408/71 z Uredbo št. 883/2004,<sup>40</sup> tudi na ravni EGP. Če se navedba prejšnje uredbe v Prilogi VI (Socialna varnost) in v Protokolu 37 k Sporazumu EGP ne nadomesti z navedbo nove uredbe, se prosto gibanje oseb v EGP ne bi izvajalo pod enakimi socialnimi pogoji kot znotraj Unije. Tako bi obstajala nevarnost, da bi bil ogrožen temeljni cilj EGP, to je oblikovanje enakih pogojev konkurence pod enakimi pravili v homogenem gospodarskem prostoru.

69. Tako se z nameravano razširitvijo Uredbe št. 883/2004 na celoten EGP, ki je cilj izpodbijanega sklepa, zagotavlja, da se ne vpliva na „skupna pravila“ v smislu člena 216(1) PDEU – Sporazum EGP, ki zavezuje Unijo in vse njene države članice.<sup>41</sup>

70. Posledično bi bilo mogoče izpodbijani sklep opreti tudi na doktrino AETR, ki prihaja do izraza v členu 216(1) PDEU. Ker pa člen 217 PDEU pomeni drugo, bolj specifično materialnopravno podlago za izpodbijani sklep,<sup>42</sup> se ne uporabi člen 216(2) PDEU, temveč člen 217 PDEU.<sup>43</sup>

37 — V tem smislu sklep z dne 27. septembra 2004 v zadevi UER proti M6 in drugi (C-470/02 P, točka 69) in sodba Sodišča z dne 21. septembra 2010 v združenih zadevah Švedska proti API in Komisiji (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, ZOdl., str. I-8533, točka 65).

38 — Sodbi Sodišča z dne 2. decembra 2009 v zadevi Komisija proti Irski in drugim (C-89/08 P, ZOdl., str. I-11245, zlasti točki 50 in 51) in z dne 17. decembra 2009 v zadevi Überprüfung M proti EMEA (C-197/09 RX-II, ZOdl., str. I-12033, točke od 39 do 42).

39 — Doktrina AETR izhaja iz sodbe Sodišča z dne 31. marca 1971 v zadevi Komisija proti Svetu („AETR“, 22/70, Recueil, str. 263, točke od 15 do 19), povzetek z novejšim datumom najdemo na primer v mnenju 1/03 z dne 7. februarja 2006 (ZOdl., str. I-1145, točke od 114 do 133).

40 — Glej uvodno izjavo 3 Uredbe št. 883/2004.

41 — Glede zunanje politike Unije, kadar so bila sprejeta skupna pravila, na katera bi se lahko vplivalo, glej tudi mnenje 1/03 (navedeno v opombi 38, točka 116).

42 — Glej zgoraj točke od 52 do 63 teh sklepnih predlogov.

43 — Glej k temu ponovno sodbo Parlament proti Svetu (C-155/07, navedena v opombi 23, točka 34), po kateri mora pravni akt vselej temeljiti na bolj specifični od dveh možnih pravnih podlag.

B – *Praktični učinki Protokola 21 k PEU in PDEU*

71. Dodatno želim opomniti, da uporaba člena 217 PDEU – tako kot uporaba člena 48 PDEU ali tudi člena 216(1) PDEU – v primeru kot je obravnavani, ne zmanjšuje praktične učinkovitosti Protokola 21 k PEU in k PDEU.

72. Protokol 21 vsebuje posebna pravila za Združeno kraljestvo in Irsko glede območja svobode, varnosti in pravice. V skladu z navedenim veljajo ukrepi, ki so predlagani na podlagi naslova V, tretji del, PDEU za Združeno kraljestvo in Irsko samo, če ti dve državi članici izrecno in pisno izjavita, da želita sodelovati pri teh ukrepih („pravilo opt in“, glej člen 1(1), prvi stavek, v povezavi s členom 3 Protokola 21).

73. Stvarno področje uporabe tega posebnega pravila je izrecno omejeno na območje svobode, varnosti in pravice. Kot določbo o izjemi jo je poleg tega treba razlagati ozko.

74. Smisel in namen Protokola 21 ni, da na drugih področjih prava Unije, zlasti v okviru notranjega trga ali pridružitve tretjih držav, sodelovanje pri ukrepih, ki so jih sprejeli organi Unije, in vezanost nanje, prepušča prostemu preudarku Združenega kraljestva in Irske.

75. Glede na navedeno se pravilo „opt in“ ne more uporabiti pri sprejemanju ukrepov, ki se kot tukaj sporni sklep Sveta nanašajo na razširitev predpisov, ki veljajo v okviru notranjega trga, na tretje države.

76. Delovanje pridružitvenega sporazuma – zlasti Sporazuma EGP, ki na področju notranjega trga in prostega gibanja oseb pomeni popolno pridružitev – bi bilo znatno ovirano, če bi posamezne države članice Unije v razmerju do pridruženih držav ali njihovih državljanov uporabljale samo del *acquis* prava Unije, s čemer bi bile deležne posebne obravnave.

77. Če bi tudi pri ukrepih, kot je izpodbijani sklep, želeli uveljaviti pravilo „opt in“ in s tem idejo o Evropi *à la carte*, s tem ne bi ogrozili samo notranjega trga kot enega od temeljnih stebrov Evropske unije, temveč bi pod vprašaj postavili tudi obstoj EGP. Obstajala bi nevarnost, da bi se notranji krog, razširjen na tri države EFTE, Norveško, Islandijo in Lihtenštajn, razkrojil, kar bi imelo negativne posledice za enako obravnavanje vseh oseb in podjetij, ki delujejo na notranjem trgu, in za uporabo enakih pogojev konkurence.

C – *Učinki izbire napačne pravne podlage na veljavnost izpodbijanega sklepa*

78. Kot je bilo ugotovljeno zgoraj, je Svet za sporni sklep izbral napačno pravno podlago. Sklep bi moral praviloma temeljiti na pooblastilu za sklepanje pridružitvenih sporazumov iz člena 217 PDEU kot materialnopravni podlagi in členu 218(9) PDEU kot procesno pravni podlagi.

79. Izbira napačne pravne podlage za pravni akt Unije pa ne pomeni nujno, da je treba ta pravni akt Unije razglasiti za ničnega. Na podlagi sodne prakse se ničnost pravnega akta ne more uveljavljati, če napačna pravna podlaga ne vpliva na vsebino pravnega akta ali na postopek, ki se uporabi za sprejetje tega akta in pomeni izključno formalno napako.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> — Sodbe Sodišča z dne 27. septembra 1988 v zadevi Komisija proti Svetu (165/87, Recueil, str. 5545, točke od 18 do 21), z dne 9. septembra 2004 v združenih zadevah Španija in Finska proti Parlamentu in Svetu (C-184/02 in C-223/02, ZOdl., str. I-7789, točke od 42 do 44) in z dne 14. decembra 2004 v zadevi Swedish Match (C-210/03, ZOdl., str. I-11893, točka 44); glej poleg tega moje sklepne predloge, predstavljene 26. maja 2005 v zadevi Komisija proti Svetu (C-94/03, ZOdl., str. I-1, točka 53).

80. V tej zadevi je tako. Na podlagi člena 218(9) PDEU bi moral Svet izpodbijani sklep sprejeti s kvalificirano večino in brez udeležbe Evropskega parlamenta,<sup>45</sup> ne glede na to, ali se za ustrezno pravno podlago šteje člen 217 PDEU, člen 216(1) PDEU ali člen 48 PDEU. Dalje, nobena od navedenih materialnopравnih podlag Združenemu kraljestvu in Irski ne dopušča uporabe posebne ureditve iz Protokola 21 k PEU in k PDEU.

81. Tako izbira napačne pravne podlage v obravnavanem primeru ne utemeljuje razglasitve ničnosti izpodbijanega sklepa.

82. Če bo Sodišče – v nasprotju z mojimi zgornjimi izvajanji – ugodilo tožbi Združenega kraljestva, menim, da je treba učinke izpodbijanega sklepa ohraniti do sprejetja novega, vsebinsko enakega sklepa Sveta na ustrezni pravni podlagi (člen 264(2) PDEU). To sta nenazadnje zahtevala tudi Združeno kraljestvo in Irska.

## **VI – Stroški**

83. Na podlagi člena 138(1) Poslovnika Sodišča z dne 25. septembra 2012 se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Na podlagi rešitve, ki jo predlagam, Združeno kraljestvo s svojim predlogom ne bo uspelo, zato se ob upoštevanju predloga Sveta plačilo stroškov naloži Združenemu kraljestvu. Ne glede na to Irska in Komisija kot intervenientki na podlagi člena 140(1) Poslovnika nosita svoje stroške.

## **VII – Predlog**

84. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Tožba se zavrne.
2. Irska in Evropska komisija nosita vsaka svoje stroške.
3. V preostalem nosi stroške postopka Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska.

45 — Glej zgoraj točko 61 teh sklepnih predlogov.