



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 26 september 2013\*

”Samordning av de sociala trygghetssystemen — EES-avtalet — Förslag till ändring — Rådets beslut — Val av rättslig grund — Artikel 48 FEUF — Artikel 79.2 b FEUF”

I mål C-431/11,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 16 augusti 2011,

**Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland**, företrätt av C. Murrell, i egenskap av ombud, biträdd av A. Dashwood, QC,

sökande,

med stöd av

**Irland**, företrätt av E. Creedon, i egenskap av ombud, biträdd av N. Travers, BL,

intervenient,

mot

**Europeiska unionens råd**, företrätt av M. Veiga, A. De Elera och G. Marhic, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

**Europeiska kommissionen**, företrädd av V. Kreuzschitz och S. Pardo Quintillán, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano (referent) samt domarna M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits och J.-J. Kasel,

generaladvokat: J. Kokott,

\* Rättegångsspråk: engelska.

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 februari 2013,

och efter att den 21 mars 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara rådets beslut 2011/407/EU av den 6 juni 2011 om den ståndpunkt som Europeiska unionen ska inta i gemensamma EES-kommittén beträffande en ändring av bilaga VI (Social trygghet) och protokoll 37 till EES-avtalet (EUT L 182, s. 12) (nedan kallat det angripna beslutet). För det fall domstolen ogillar det angripna beslutet har Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland yrkat att domstolen ska förordna att verkningarna av beslutet ska bestå tills dess ett nytt beslut har antagits.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

- 2 Artikel 48 FEUF, som är en av bestämmelserna avseende fri rörlighet i avdelning IV i tredje delen av EUF-fördraget, har följande lydelse:

”Europaparlamentet och rådet ska i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om sådana åtgärder inom den sociala trygghetens område som är nödvändiga för att genomföra fri rörlighet för arbetstagare och därvid särskilt införa ett system som tillförsäkrar migrerande arbetstagare och egenföretagare samt deras familjemedlemmar att:

- a) alla perioder som beaktas enligt lagstiftningen i de olika länderna läggs samman för förvärvande och bibehållande av rätten till förmåner och för beräkning av förmånernas storlek,
- b) förmånerna betalas ut till personer bosatta inom medlemsstaternas territorier.

...”

- 3 Artikel 79 FEUF, som är en av bestämmelserna avseende området med frihet, säkerhet och rättvisa i avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget, har följande lydelse:

”1. Unionen ska utforma en gemensam invandringspolitik i syfte att i alla lägen säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna, en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna samt förebyggande av och förstärkt bekämpning av olaglig invandring och människohandel.

2. Vid tillämpning av punkt 1 ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder på följande områden:

...

- b) Fastställande av rättigheterna för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat, inbegripet villkoren för fri rörlighet och vistelse i övriga medlemsstater.

...”

- 4 Enligt artikel 2 i protokollet (nr 21) om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa ”ska inga bestämmelser i avdelning V i tredje delen i [EUF-fördraget], inga åtgärder som beslutas enligt den avdelningen, inga bestämmelser i ett internationellt avtal som ingås av unionen i enlighet med den avdelningen och inga beslut av Europeiska unionens domstol som innebär en tolkning av en sådan bestämmelse eller åtgärd vara bindande för eller tillämpliga i Förenade kungariket eller Irland”.
- 5 Enligt artiklarna 1 och 3 i nämnda protokoll ska Förenade kungariket och Irland inte delta i rådets beslut om föreslagna åtgärder enligt avdelning V i tredje delen i EUF-fördraget, om de inte inom tre månader efter det att ett förslag eller ett initiativ har lagts fram för rådet skriftligen meddelar rådets ordförande att de önskar delta i beslutet.

#### *EES-avtalet*

- 6 Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet av den 2 maj 1992 (EGT L 1, 1994, s. 3) (nedan kallat EES-avtalet) ingicks som ett associeringsavtal på grundval av artikel 238 EG, numera artikel 217 FEUF, mellan, å ena sidan, Europeiska gemenskaperna och de dåvarande medlemsstaterna och, å andra sidan, de dåvarande medlemsstaterna i Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA), det vill säga Republiken Finland, Republiken Island, Furstendömet Liechtenstein, Konungariket Norge, Schweiziska edsförbundet, Konungariket Sverige och Republiken Österrike.
- 7 Enligt femte skälet i EES-avtalet är de avtalsslutande parterna fast beslutna att ”så långt det är möjligt förverkliga fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital inom hela Europeiska ekonomiska samarbetsområdet [(EES)]”.
- 8 Artikel 1 i EES-avtalet har följande lydelse:
  - ”1. Detta associationsavtals syfte är att främja ett fortgående och balanserat stärkande av handeln och de ekonomiska förbindelserna mellan de avtalsslutande parterna på lika konkurrensvillkor och med respekt för samma regler, i avsikt att skapa ett homogent [EES].
  2. För att nå de mål som anges i punkt 1 skall associeringen i enlighet med bestämmelserna i detta avtal leda till
    - a) fri rörlighet för varor,
    - b) fri rörlighet för personer,
    - c) fri rörlighet för tjänster,
    - d) fri rörlighet för kapital,
    - e) upprättande av ett system som säkerställer att konkurrensen inte snedvrids och att reglerna därom respekteras lika, samt till
    - f) ett närmare samarbete på andra områden, såsom forskning och utveckling, miljö, utbildning och socialpolitik.”

9 I artikel 3 i EES-avtalet föreskrivs följande:

”De avtalsslutande parterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter som följer av detta avtal fullgörs.

De skall avstå från varje åtgärd som kan äventyra att avtalets mål uppnås.

De skall dessutom underlätta samarbetet inom ramen för detta avtal.”

10 I artikel 6 i EES-avtalet anges följande:

”Utan att föregripa en framtida utveckling av rättspraxis skall bestämmelserna i detta avtal, i den mån de i sak är identiska med motsvarande bestämmelser i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen och i Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen samt med rättsakter som antagits med tillämpning av dessa två fördrag, vid genomförande och tillämpning tolkas i enlighet med relevanta avgöranden av Europeiska gemenskapernas domstol som meddelats före dagen för undertecknandet av detta avtal.”

11 I artikel 7 i EES-avtalet föreskrivs följande:

”Rättsakter som det hänvisas till eller som ingår i bilagorna till detta avtal eller i beslut av Gemensamma EES-kommittén skall vara bindande för de avtalsslutande parterna samt utgöra en del av, eller införlivas med deras interna rättsordning enligt följande:

a) En rättsakt som motsvarar en EEG-förordning skall som sådan införlivas med de avtalsslutande parternas interna rättsordning.

...”

12 Artikel 28 i EES-avtalet, som i huvudsak återger innehållet i artikel 45 FEUF, föreskriver följande:

”1. Fri rörlighet för arbetstagare skall säkerställas mellan EG-medlemsstaterna och EFTA-staterna.

2. Denna fria rörlighet skall innebära att all diskriminering av arbetstagare från EG-medlemsstaterna och EFTA-staterna på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller anställning, ersättning och övriga arbets- och anställningsvillkor.

3. Den skall, med förbehåll för de begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, innefatta rätt att

a) anta faktiska erbjudanden om anställning,

b) förflytta sig fritt inom EG-medlemsstaternas och EFTA-staternas territorium för detta ändamål,

c) uppehålla sig inom en EG-medlemsstats eller en EFTA-stats territorium i syfte att inneha anställning där i överensstämmelse med de lagar och andra författningar som gäller för anställning av medborgare i den staten,

d) stanna kvar inom en EG-medlemsstats eller EFTA-stats territorium efter att ha varit anställd där.

...”

- 13 Artikel 29 i EES-avtalet, som i huvudsak återger innehållet i artikel 48 FEUF, föreskriver följande:
- ”För att genomföra fri rörlighet för arbetstagare och egenföretagare skall de avtalsslutande parterna inom den sociala trygghetens område i enlighet med bestämmelserna i bilaga VI särskilt se till, vad avser arbetstagare och egenföretagare samt deras familjemedlemmar, att
- a) alla perioder som beaktas enligt lagstiftningen i de olika länderna läggs samman för förvärvande och bibehållande av rätten till förmåner och för beräkning av förmånernas storlek,
  - b) förmåner betalas ut till personer bosatta inom de avtalsslutande parternas territorier.
- 14 I bilaga VI till EES-avtalet, med rubriken ”Social trygghet”, i avsnittet ”Rättsakter som det hänvisas till” anges rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, s. 2, svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 57, samt rättelse i EGT L 323, 1996, s. 38) och rådets förordning (EEG) nr 574/72 av den 21 mars 1972 om tillämpningen av förordning (EEG) nr 1408/71 (EGT L 74, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 106).
- 15 Den 1 juli 2011 antog gemensamma EES-kommittén beslut nr 76/2011, som bland annat avser att uppdatera hänvisningarna till förordningarna nr 1408/71 och nr 574/72, som återfinns i bilaga VI till EES-avtalet, med anledning av att dessa förordningar har ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, (EUT L 166, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 988/2009 av den 16 september 2009 (EUT L 284, s. 43) (nedan kallad förordning nr 883/2004) respektive Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning nr 883/2004 (EUT L 284, s. 1). Enligt skäl 22 i beslutet avser detta också att ändra protokoll 37 till EES-avtalet i syfte att i förteckningen över kommittéer uppta den administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen, som införts genom förordning nr 883/2004.

### **Bakgrund till tvisten**

- 16 Den 9 september 2010 lämnade kommissionen ett förslag till rådets beslut om den ståndpunkt som Europeiska unionen ska inta beträffande en ändring av bilaga VI (Social trygghet) och protokoll 37 till EES-avtalet. Detta förslag hade som rättslig grund artiklarna 48 FEUF, 218.9 FEUF och 352 FEUF.
- 17 Den 10 mars 2011 lämnade kommissionen ett ändrat förslag med nya rättsliga grunder. Enligt skälen i detta förslag var det inte längre nödvändigt att åberopa artikel 352 FEUF, eftersom Lissabonfördraget hade utvidgat unionens behörighet enligt artikel 48 FEUF till att även omfatta egenföretagare.
- 18 Den 6 juni 2011 antog rådet det angripna beslutet på grundval av artiklarna 48 FEUF och 218.9 FEUF.
- 19 Genom beslut 76/2011 genomförde gemensamma EES-kommittén de planerade ändringarna i bilaga VI och i protokoll 37 till EES-avtalet. För att detta beslut ska träda i kraft krävs emellertid att en av parterna i EES-avtalet uppfyller vissa konstitutionella krav.
- 20 Förenade kungariket anser att det angripna beslutet har antagits med stöd av en felaktig rättslig grund och att beslutet borde ha antagits med stöd av artikel 79.2 b FEUF. Förenade kungariket har därför väckt förevarande talan.

## Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

- 21 Förenade kungariket har yrkat att domstolen ska
- ogiltigförklara det angripna beslutet,
  - begränsa rättsverkningar i tiden av beslutet till dess att rådet, med stöd av artikel 79.2 b FEUF, antar ett nytt beslut, och
  - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 22 Rådet har yrkat att domstolen ska ogilla talan och förplikta Förenade kungariket att ersätta rättegångskostnaderna.
- 23 Genom beslut av domstolens ordförande av den 10 januari 2012 tilläts Irland och kommissionen att intervensera till stöd för Förenade kungariket respektive rådet.
- 24 Det muntliga förfarandet avslutades den 21 mars 2013 när generaladvokaten hade avgett sitt förslag till avgörande.
- 25 I en skrivelse som inkom till domstolens kansli den 23 maj 2013 yrkade Förenade kungariket, med tillämpning av artikel 83 i domstolens rättegångsregler, att det muntliga förfarandet skulle återupptas.
- 26 Till stöd för detta yrkande gjorde Förenade kungariket gällande att generaladvokatens förslag till avgörande innehöll nya argument som aldrig har avhandlats mellan parterna och som kunde påverka domstolens avgörande.
- 27 Domstolen erinrar om att den efter att ha hört generaladvokaten när som helst får besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas i enlighet med artikel 83 i rättegångsreglerna, bland annat om domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, eller om målet ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan parterna eller de berörda som avses i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol (se dom av den 22 november 2012 i mål C-116/11, Bank Handlowy och Adamiak, punkt 28 och där angiven rättspraxis).
- 28 I förevarande fall anser domstolen dock, efter att ha hört generaladvokaten, att den har kännedom om samtliga omständigheter som den behöver för att pröva den talan som väckts av Förenade kungariket och att dessa omständigheter har avhandlats vid domstolen.
- 29 Yrkandet om att det muntliga förfarandet ska återupptas ska följaktligen avslås.

## Prövning av talan

### *Parternas argument*

- 30 Förenade kungariket har, med stöd av Irland, yrkat att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras med hänvisning till att artikel 48 FEUF felaktigt använts som materiell rättslig grund. Enligt Förenade kungariket avser denna bestämmelse endast unionens behörighet att vidta åtgärder i förhållande till arbetstagare från medlemsstaterna. Detta har domstolen tydligt fastställt i sin dom av den 5 juli 1984 i mål 238/83, Meade (REG 1984, s. 2631).

- 31 Om syftet med det angripna beslutet däremot är att via ett internationellt avtal utvidga tillämpningsområdet för bestämmelserna i förordning nr 883/2004 till medborgare i Republiken Island, Furstendömet Liechtenstein och Konungariket Norge, är avsikten att ge ytterligare rättigheter för tredjelandsmedborgare på området för social trygghet. En rättsakt av denna typ borde därför ha antagits med stöd av artikel 79.2 b FEUF, vilken gör det möjligt att fastställa ”rättigheterna för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat”. Denna sistnämnda bestämmelse i EUF-fördraget har för övrigt använts som grund vid vidtagandet av andra liknande åtgärder som utvidgat tillämpningsområdet för sådana rättigheter till tredjelandsmedborgare från bland annat Demokratiska folkrepubliken Algeriet, Staten Israel, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Konungariket Marocko och Republiken Tunisien.
- 32 Förenade kungariket har tillagt att de olika lagstiftningsförfaranden som ska följas beroende på om den ena eller den andra av de två bestämmelserna i FEUF väljs som rättslig grund skiljer sig åt avsevärt, med betydande konsekvenser för både Förenade kungariket och Irland.
- 33 Till skillnad från rättsakter som antagits enligt artikel 48 FEUF är rättsakter som antagits med stöd av artikel 79 FEUF endast tillämpliga på nämnda medlemsstater om dessa utnyttjat sin möjlighet att ansluta sig därtill i enlighet med bestämmelserna i protokollet (nr 21).
- 34 Antagandet av det angripna beslutet med stöd av den felaktiga rättsliga grunden 48 FEUF frantog följaktligen Förenade kungariket och Irland möjligheten, som de har enligt unionens primärrätt, att avstå från att delta i antagandet av ett beslut rörande utsträckning av rättigheter på området för social trygghet till EFTA-medborgare och att inte vara bundna av beslutet.
- 35 Rådet har vidgått att artikel 79.2 FEUF, efter Amsterdamfördragets ikraftträdande, mycket riktigt har använts för att ge tredjelandsmedborgare rättigheter på området för social trygghet, men gjort gällande, med stöd av kommissionen, att den inte är korrekt rättslig grund för det angripna beslutet.
- 36 Det finns nämligen inte något i EES-avtalet som visar att det har ingåtts inom ramen för utformandet av en ”gemensam invandringspolitik” och ”i syfte att ... säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna” i den mening som avses i artikel 79 FEUF.
- 37 Att anse att den ändring av EES-avtalet som föreslagits genom det angripna beslutet omfattas av unionens invandringspolitik skulle enligt rådet dessutom leda till att Konungariket Danmark uteslöts från tillämpningsområdet och att Förenade kungariket och Irland gavs möjlighet att välja att inte delta. Detta skulle enligt rådet inte vara förenligt med unionens åtaganden gentemot EFTA-staterna enligt EES-avtalet och skulle kunna äventyra uppnåendet av huvudmålet med EES-avtalet, nämligen att så långt det är möjligt förverkliga den inre marknaden inom hela EES.
- 38 Rådet anser att lämplig rättslig grund för antagande av unionens ståndpunkt på området är artikel 48 FEUF, eftersom det angripna beslutet avser att utvidga tillämpningsområdet för ny unionsrätt på området för samordning av de sociala trygghetssystemen till de EFTA-stater som är medlemmar i EES och denna unionsrätt är nödvändig för att uppnå huvudmålet med EES-avtalet genom att ge medborgarna i nämnda stater en faktisk rätt till fri rörlighet på unionens territorium.
- 39 I sin replik har Förenade kungariket närmare angett skälen till att Förenade kungariket inte kan godta förslaget i det angripna beslutet om att införliva förordning nr 883/2004 med EES-avtalet. Förenade kungariket har påpekat att förordningen bland annat, i förhållande till förordning nr 1408/71 som omnämns i bilaga VI till EES-avtalet, har utvidgat tillämpningsområdet för social trygghet i unionen till ”icke yrkesverksamma” medborgare. Förenade kungariket motsätter sig emellertid utvidgningen av det sociala trygghetssystemet till icke yrkesverksamma medborgare från tredjeländer och det är just därför som Förenade kungariket beslutat sig för att inte delta vid antagandet av Europaparlamentets och

rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar (EUT L 344, s. 1).

- 40 Rådet har ifrågasatt Förenade kungarikets bedömning och gjort gällande att förordning nr 1408/71, som är tillämplig på anställda och, sedan 1981, på egenföretagare, redan omfattade vissa kategorier av "icke yrkesverksamma" medborgare, såsom pensionärer, studenter och tjänstlediga. Följaktligen föreligger det inte någon skillnad mellan förordning nr 1408/71 och förordning nr 883/2004 när det gäller frågan om vilken personkrets som omfattas av respektive förordning.
- 41 Trots rådets uttryckliga begäran har Förenade kungariket inte lämnat några konkreta uppgifter avseende antalet personer och de kategorier av personer som enligt denna medlemsstat för närvarande omfattas av förordning nr 883/2004 och som inte omfattades av förordning nr 1408/71.

### *Domstolens bedömning*

- 42 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 31 i sitt förslag till avgörande är samtliga parter i förevarande mål överens om att rådet, i förfaranderättsligt hänseende, gjorde rätt när det grundade det angripna beslutet på artikel 218.9 FEUF.
- 43 Det som Förenade kungariket har invänt mot är istället att artikel 48 FEUF användes som materiell rättslig grund för det angripna beslutet.
- 44 Det ska härvid erinras om att enligt fast rättspraxis ska valet av rättslig grund för en unionsrättsakt ske utifrån objektiva kriterier, som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll (domstolens dom av den 19 juli 2012 i mål C-130/10, parlamentet mot rådet, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 45 Såsom framgår av skälen och den enda artikeln i det angripna beslutet är beslutets syfte att fastställa den ståndpunkt som unionen ska inta i gemensamma EES-kommittén beträffande en ändring av bilaga VI och protokoll 37 till EES-avtalet.
- 46 Såsom det erinrats om i punkt 15 i förevarande dom avser det angripna beslutet huvudsakligen dels att uppdatera hänvisningarna till förordningarna nr 1408/71 och nr 574/72, som återfinns i bilaga VI till EES-avtalet, eftersom dessa förordningar ersatts av förordningarna nr 883/2004 och 987/2009, dels att i förteckningen över kommittéer i protokoll 37 till EES-avtalet uppta den administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen, som införts genom förordning nr 883/2004.
- 47 Syftet med det angripna beslutet är således att se till att unionsrätten avseende samordning av de sociala trygghetssystemen, vilken ändrats genom förordningarna nr 883/2004 och 987/2009, också tillämpas på de EFTA-stater som är parter i EES-avtalet.
- 48 I den mån det angripna beslutet avser att ändra reglerna i EES-avtalet för samordning av de sociala trygghetssystemen ska det också, vid prövningen av huruvida artikel 48 FEUF är korrekt rättslig grund för antagande av beslutet, tas hänsyn till det sammanhang i vilket beslutet förekommer och särskilt syftet med och innehållet i EES-avtalet.
- 49 Domstolen erinrar om att EES-avtalet upprättar ett nära samarbete mellan unionen och EFTA-staterna, vilket grundar sig på särskilda och prioriterade band mellan samarbetsparterna.



- 50 Såsom domstolen redan har påpekat är ett av huvudmålen med EES-avtalet, som även Förenade kungariket och Irland är parter i, att så långt det är möjligt förverkliga fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital inom hela EES, på så sätt att den inre marknad som upprättats i unionen utsträcks till EFTA-staterna (dom av den 23 september 2003 i mål C-452/01, Ospelt och Schlössle Weissenberg, REG 2001, s. I-9743, punkt 29).
- 51 Såvitt är relevant för förevarande mål stadgar EES-avtalet bland annat, i artikel 28, fri rörlighet för arbetstagare mellan medlemsstaterna och EFTA-staterna och fastställer, i artikel 29, erkännande av därtill knutna rättigheter avseende social trygghet, på i huvudsak samma sätt som föreskrivs i artikel 45 FEUF respektive artikel 48 FEUF.
- 52 Det är i detta sammanhang som den associering som inrättats genom EES-avtalet, enligt dess artikel 1.2 f, ska leda till ett närmare samarbete inom socialpolitiken och, enligt dess artikel 3, kräver, inte bara att de avtalsslutande parterna underlättar samarbetet inom ramen för avtalet, utan också att de avstår från varje åtgärd som kan äventyra att avtalets mål uppnås.
- 53 Det ska också påpekas att det i artikel 7 i EES-avtalet stadgas att de rättsakter som det hänvisas till i bilagorna till avtalet eller i beslut av gemensamma EES-kommittén ska vara bindande för de avtalsslutande parterna samt införlivas med deras interna rättsordning.
- 54 När det särskilt gäller unionsförfordningar föreskrivs i artikel 7 a uttryckligen att en sådan rättsakt ”som sådan” ska införlivas med de avtalsslutande parternas interna rättsordning, det vill säga utan att någon införlivandeåtgärd behövs.
- 55 Såsom kommissionen med rätta har påpekat avser följaktligen det angripna beslutet att direkt reglera inte bara de sociala rättigheterna för medborgarna från de tre berörda EFTA-staterna, utan också, och på samma sätt, unionsmedborgarnas rättigheter i nämnda stater. Med andra ord medför den ändring som avses i det angripna beslutet inte bara en möjlighet för isländska, liechtensteinska och norska medborgare att åberopa sina rättigheter enligt förordningarna nr 883/2004 och nr 987/2009 inom unionen, utan gynnar även medlemsstaternas medborgare, vilka kan åberopa dessa rättigheter i EFTA-staterna.
- 56 Vid ingåendet av EES-avtalet införlivades förordning nr 1408/71, som då var i kraft, med bilaga VI och protokoll 37 till EES-avtalet. Detta ledde till att förordningens bestämmelser avseende samordning av systemen för social trygghet blev tillämpliga i hela EES.
- 57 I den mån det angripna beslutet syftar till att ersätta hänvisningen till förordning nr 1408/71 med en hänvisning till förordning nr 883/2004, eftersom den sistnämnda förordningen har upphävt den förstnämnda, bör det påpekas att beslutet i materiellt hänseende gör det möjligt att – med beaktande av de skyldigheter som parterna i EES-avtalet åtagit sig och den nivå av integration som redan har uppnåtts sedan ingåendet av EES-avtalet – även fortsättningsvis upprätthålla de sociala rättigheterna i förhållande till medborgarna i de berörda staterna, vilket avsetts och varit fallet enligt EES-avtalet sedan 1992.
- 58 Det angripna beslutet är således just en sådan åtgärd som vidtas för att unionsrätten avseende den inre marknaden så långt det är möjligt ska utvidgas till EES så att medborgarna i nämnda stater kan ta del av den fria rörligheten för personer på samma sociala villor som unionsmedborgarna.
- 59 Om den ändring som avses i det angripna beslutet inte genomförs, kommer den fria rörligheten för personer inom EES inte att kunna utövas på samma sociala villkor som inom unionen. Detta skulle utan tvekan äventyra utvecklingen av samarbetet och uppnåendet av målen med EES-avtalet.

- 60 Av detta följer att aktualiseringen och förenklingen av de regler för samordning av de sociala trygghetssystem som gäller inom unionen, vilka avses i det angripna beslutet och har genomförts genom att förordning nr 1408/71 ersattes av förordning nr 883/2004, med nödvändighet måste genomföras också på EES-nivå.
- 61 Mot bakgrund av det ovannämnda och det sammanhang i vilket det angripna beslutet har antagits får det anses ha varit riktigt att anta detta med artikel 48 FEUF som rättslig grund.
- 62 För fullständighetens skull påpekar domstolen att artikel 79.2 FEUF, i motsats till vad Förenade kungariket och Irland har påstått, inte kan utgöra rättslig grund för en sådan åtgärd som det angripna beslutet.
- 63 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 39–41 i sitt förslag till avgörande ska denna bestämmelse tolkas mot bakgrund av det sammanhang som den förekommer i, det vill säga kapitel 2, med rubriken ”Politik som gäller gränskontroll, asyl och invandring”, i avdelning V i EUF-fördraget samt mot bakgrund av artikel 79.1 FEUF, enligt vilken unionen ska utforma en gemensam invandringspolitik i syfte att i alla lägen säkerställa ”en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna, en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare ... samt förebyggande av och förstärkt bekämpning av olaglig invandring och människohandel”.
- 64 Med beaktande av det sammanhang – utvecklingen av samarbetet med EFTA-staterna – som det angripna beslutet antagits i och bland annat de mål som eftersträvas med EES-samarbetet, är det uppenbart att en åtgärd såsom det angripna beslutet inte har de syften som nämns i artikel 79.1 FEUF.
- 65 Det kan inte uteslutas att användningen av artikel 79.2 FEUF som rättslig grund, vilken skulle innebära att Förenade kungariket och/eller Irland kan välja att inte delta, i praktiken skulle kunna äventyra uppnåendet av målen med EES-avtalet i strid med artikel 3 i EES-avtalet, vilken nämnts i punkt 52 i förevarande dom. Om något avtal inte ingicks mellan nämnda medlemsstater och de berörda EFTA-staterna, skulle ett sådant förfarande leda till att det förelåg två parallella regelverk för samordning av de sociala trygghetssystemen.
- 66 När det slutligen gäller Förenade kungarikets och Irlands argument att artikel 79.2 FEUF är korrekt rättslig grund i förevarande fall på grund av att unionslagstiftaren tidigare använt sig av denna bestämmelse för antagande av liknande beslut avseende andra tredjeländer, kan detta argument inte vinna framgång i förevarande mål.
- 67 Det är i detta hänseende tillräckligt att erinra om att det framgår av fast rättspraxis att frågan om vilken rättslig grund en rättsakt ska ha måste avgöras utifrån rättsaktens eget mål och innehåll, och inte med hänsyn till den rättsliga grund som valts vid antagandet av andra unionsrättsakter som i förekommande fall har liknande särdrag (se, bland annat, dom av den 10 januari 2006 i mål C-94/03, kommissionen mot rådet, REG 2006, s. I-1, punkt 50 och där angiven rättspraxis).
- 68 Mot bakgrund av det ovan anförda kan det således konstateras att det var rätt att anta det angripna beslutet med artikel 48 FEUF som materiell rättslig grund.
- 69 Följaktligen är talan ogrundad och ska ogillas.

## **Rättegångskostnader**

<sup>70</sup> Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att Förenade kungariket ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förenade kungariket har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas. I enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska intervenienterna i förevarande mål bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) Irland och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter