



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
JULIANE KOKOTT  
przedstawiona w dniu 17 lipca 2014 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-81/13

**Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej  
przeciwko**

**Radzie Unii Europejskiej**

Stosunki zewnętrzne — Układ stowarzyszeniowy EWG-Turcja — Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego — Planowana decyzja Rady Stowarzyszenia EWG-Turcja na wzór systemu rozporządzenia (WE) nr 883/2004 — Decyzja 2012/776/UE Rady dotycząca stanowiska Unii w Radzie Stowarzyszenia — Wybór właściwej podstawy materialnoprawnej — Artykuł 48 TFUE, art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE, art. 216 ust. 1 TFUE albo art. 217 TFUE

#### I – Wprowadzenie

1. Niniejsza skarga inicjuje nową rundę w zaciekłym sporze między Zjednoczonym Królestwem a Radą Unii Europejskiej w przedmiocie wyboru podstawy prawnej, w sytuacji gdy w ramach stowarzyszenia z państwem trzecim Unia Europejska zamierza współdziałać przy uchwalaniu przepisów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, które z jednej strony mają przynieść korzyść obywatelom państwa trzeciego, ale z drugiej strony także obywatelom Unii Europejskiej.

2. Podobnie jak w sprawach C-431/11 (EU:C:2013:589) i C-656/11 (EU:C:2014:97) Rada zamierza, na wniosek Komisji Europejskiej, wprowadzić w stosunku do Turcji określone przepisy w przedmiocie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego na wzór uregulowania obowiązującego w ramach Unii. W tym celu Rada przyjęła na początek decyzją 2012/776/UE<sup>2</sup> stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii w Radzie Stowarzyszenia, opierając się przy tym na przepisach dotyczących swobodnego przepływu pracowników w ramach europejskiego rynku wewnętrznego, a dokładniej na art. 48 TFUE.

3. Decyzja ta została zaskarżona przez Zjednoczone Królestwo przed Trybunałem. Przeciwnie do poglądu Rady i Komisji Zjednoczone Królestwo, popierane przez Irlandię, jest zdania, że powołane powinny być zostać nie przepisy dotyczące swobody przepływu pracowników, lecz przepisy dotyczące praw obywateli państw trzecich w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a dokładniej art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE.

<sup>1</sup> — Język oryginału: niemiecki.

<sup>2</sup> — Decyzja Rady 2012/776/UE z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie stanowiska w odniesieniu do przyjęcia postanowień dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Stowarzyszenia utworzonej na mocy Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją (Dz.U. L 340, s. 19) (zwana dalej również „zaskarżoną decyzją”).

4. Rozróżnienie pomiędzy art. 48 TFUE a art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE, względnie relacja tych dwóch przepisów do ogólnej kompetencji stowarzyszeniowej wynikającej z art. 217 TFUE oraz do art. 216 ust. 1 TFUE, nie ma wcale jedynie technicznego charakteru. W rzeczywistości chodzi o problematykę mającą duże znaczenie praktyczne, w szczególności w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, które w ramach art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE dysponują określonymi szczególnymi uprawnieniami (tak zwane „rozwiązanie opt-in”).

5. Trybunał orzekł niedawno w wyrokach z dnia 26 września 2013 r.<sup>3</sup> oraz z dnia 27 lutego 2014 r.<sup>4</sup>, iż art. 48 TFUE stanowił właściwą podstawę prawną rozszerzenia zakresu stosowania unijnych uregulowań w dziedzinie zabezpieczenia społecznego na Europejski Obszar Gospodarczy (EOG) (sprawa C-431/11) i Szwajcarię (sprawa C-656/11). W niniejszym postępowaniu strony zajęły odmienne stanowiska zarówno w przedmiocie obu tych wyroków, jak też w przedmiocie mojej opinii w sprawie C-431/11<sup>5</sup>. Mając na uwadze podniesione argumenty trzeba będzie rozważyć, czy rozwiązanie znalezione w przypadku EOG i Szwajcarii ma zastosowanie do stowarzyszenia z Turcją.

## II – Ramy prawne

6. Ramy prawne niniejszej sprawy określone są z jednej strony przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (traktat FUE), z drugiej strony zaś przez układ stowarzyszeniowy EWG-Turcja (zwany dalej „układem stowarzyszeniowym”), wraz z ich odpowiednimi protokołami dodatkowymi.

### A – Traktat FUE

7. Wśród postanowień dotyczących umów międzynarodowych zawieranych przez Unię, zawartych w części piątej tytułu V traktatu FUE należy wskazać najpierw art. 218 ust. 9 TFUE:

„Rada, na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, przyjmuje decyzję zawieszającą stosowanie umowy i ustalającą stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy”.

8. W tym samym tytule traktatu FUE znajduje się ponadto art. 216 ust. 1 TFUE, który brzmi następująco:

„Unia może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, jeżeli przewidują to traktaty lub gdy zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w traktatach albo gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawie wiążącym akcie Unii, albo gdy może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres”.

9. Do podstaw prawnych dla działań zewnętrznych Unii należy ponadto kompetencja stowarzyszeniowa ustanowiona w art. 217 TFUE (dawniej art. 238 traktatu EWG):

„Unia może zawrzeć z jednym lub większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych umowy tworzące stowarzyszenie, charakteryzujące się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami”.

3 — Wyrok Zjednoczone Królestwo/Rada (EU:C:2013:589).

4 — Wyrok Zjednoczone Królestwo/Rada (EU:C:2014:97).

5 — Opinia w sprawie Zjednoczone Królestwo/Rada (EU:C:2013:187).

10. Wśród przepisów dotyczących swobody przepływu w części trzeciej tytułu IV traktatu FUE znajduje się art. 48 TFUE (dawniej art. 51 traktatu EWG), którego akapit pierwszy brzmi:

„Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują w dziedzinie zabezpieczenia społecznego środki niezbędne do ustanowienia swobodnego przepływu pracowników; w tym celu Rada ustanawia system umożliwiający migrującym pracownikom najemnym i osobom prowadzącym działalność na własny rachunek oraz uprawnionym osobom od nich zależnym:

- a) zaliczenie wszystkich okresów uwzględnianych w prawie poszczególnych państw w celu nabycia i zachowania prawa do świadczeń oraz naliczenia wysokości świadczeń;
- b) wypłatę świadczeń osobom mającym miejsce zamieszkania na terytoriach państw członkowskich”.

11. Artykuł 79 TFUE, należący do przepisów dotyczących „Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” w części trzeciej tytułu V traktatu FUE, brzmi we fragmentach, jak następuje:

„1. Unia rozwija wspólną politykę imigracyjną mającą na celu zapewnienie, na każdym etapie, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnione ich zwalczanie.

2. Do celów ustępu 1 Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki w następujących dziedzinach:

[...]

- b) określenie praw obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, w tym warunków dotyczących swobody przemieszczania się i pobytu w innych państwach członkowskich;

[...]”.

Protokół nr 21 do traktatu UE i traktatu FUE

12. Do traktatu UE i traktatu FUE załączony jest Protokół w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (zwany dalej „protokołem nr 21”). W przypadku Zjednoczonego Królestwa protokół obowiązuje dla całej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w przypadku Irlandii art. 75 TFUE jest wyłączony z jego zakresu obowiązywania (zob. art. 9 protokołu nr 21).

13. Z art. 1 akapit pierwszy zdanie pierwsze i art. 3 protokołu nr 21 wynika, że „Zjednoczone Królestwo i Irlandia nie uczestniczą w przyjmowaniu przez Radę środków” objętych częścią trzecią tytułu V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, chyba że pisemnie notyfikują przewodniczącemu Rady, w terminie trzech miesięcy od przedstawienia Radzie propozycji lub inicjatywy, swoje życzenie uczestniczenia w przyjęciu i stosowaniu zaproponowanego środka.

14. Jak ponadto wynika z art. 2 protokołu nr 21, „Zjednoczonego Królestwa i Irlandii nie wiążą ani nie mają do nich zastosowania postanowienia części [trzeciej] tytułu V [traktatu FUE], żadne środki przyjęte na podstawie tego tytułu, żadne postanowienia umowy międzynarodowej zawartej przez Unię w wykonaniu tego tytułu ani żadne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej interpretujące te postanowienia lub środki”. Ponadto „postanowienia te, środki lub orzeczenia w niczym nie naruszają kompetencji, praw i obowiązków tych państw”.

B – Układ stowarzyszeniowy EWG-Turcja

15. Układ ustanawiający stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją został podpisany przez Republikę Turcji oraz ówczesną Wspólnotę i jej państwa członkowskie w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze. W imieniu EWG układ ten został „zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany” przez Radę w dniu 23 grudnia 1963 r., przy czym za podstawę prawną służyła w tamtym czasie kompetencja stowarzyszeniowa ustanowiona w art. 288 traktatu EWG (obecnie art. 217 TFUE)<sup>6</sup>. Układ ten wszedł w życie w dniu 1 grudnia 1964 r. Uzupełnia go protokół dodatkowy<sup>7</sup>, który został podpisany w dniu 23 listopada 1970 r. w Brukseli i „zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany” w imieniu EWG przez Radę na podstawie art. 238 traktatu EWG w dniu 19 grudnia 1972 r.<sup>8</sup>.

16. Preambuła układu stowarzyszeniowego dokumentuje wolę umawiających się stron „ustanowienia ściślejszych więzów między narodem tureckim i narodami zjednoczonymi w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej” (motyw pierwszy); ponadto wyrażone jest tam przekonanie umawiających się stron, „że pomoc, której Europejska Wspólnota Gospodarcza udziela narodowi tureckiemu w jego staraniach o polepszenie poziomu jego życia, ułatwi przystąpienie w późniejszym czasie Turcji do Wspólnoty” (motyw czwarty).

17. Zgodnie z art. 9 układu stowarzyszeniowego, który odsyła do art. 7 traktatu EWG (obecnie art. 18 TFUE), w ramach układu obowiązuje zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową:

„Umawiające się strony uznają, że w zakresie zastosowania układu [...] stosownie do zasady określonej w art. 7 traktatu ustanawiającego Wspólnotę zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na obywatelstwo [przynależność państwową]”.

18. Artykuł 12 układu stowarzyszeniowego odnosi się w następujący sposób do art. 48–50 traktatu EWG (obecnie art. 45 TFUE–47 TFUE):

„Umawiające się strony uzgadniają, że uwzględnią artykuły 48, 49 i 50 traktatu ustanawiającego Wspólnotę, aby osiągnąć stopniowo swobodny przepływ pracowników”.

19. Zgodnie z art. 36 protokołu dodatkowego:

„Swobodny przepływ pracowników pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty i Turcją będzie osiągnany stopniowo, zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 12 układu o stowarzyszeniu, pomiędzy końcem dwunastego i dwudziestego drugiego roku po wejściu w życie tego układu”.

20. W przedmiocie zabezpieczenia społecznego art. 39 protokołu dodatkowego stanowi:

„1. Przed końcem pierwszego roku po wejściu w życie tego protokołu Rada Stowarzyszenia przyjmuje postanowienia w dziedzinie zabezpieczenia społecznego dla pracowników będących obywatelami Turcji, którzy przemieszczają się wewnątrz Wspólnoty, i ich rodzin przebywających na obszarze Wspólnoty.

6 — Decyzja 64/732/EWG Rady z dnia 23 grudnia 1963 r. w sprawie zawarcia Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją (Dz.U. 1964, nr 217, s. 3685).

7 — Dz.U. 1972, L 293, s. 4.

8 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2760/72 z dnia 19 grudnia 1972 r. dotyczące zawarcia protokołu dodatkowego oraz protokołu finansowego, podpisanych dnia 23 listopada 1970 r., załączonych do Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją i odnoszące się do środków, które należy podjąć w celu ich wprowadzenia w życie (Dz.U. L 293, s. 1).

2. Postanowienia te muszą umożliwić pracownikom będących obywatelami tureckimi, zgodnie z zasadami, które zostaną ustalone, sumowanie [zaliczanie] okresów ubezpieczenia i zatrudnienia [ukończonych] w różnych państwach członkowskich w celu uzyskania emerytury i renty, odprawy pośmiertnej i renty inwalidzkiej, jak również opieki zdrowotnej pracownika i jego rodziny przebywających [zamieszkujących] na terenie [terytorium] Wspólnoty. Postanowienia te nie mogą stwarzać obowiązku uwzględnienia przez państwa członkowskie Wspólnoty okresów zrealizowanych [ukończonych] w Turcji.

3. Powyższe postanowienia muszą zapewnić wypłatę świadczeń rodzinnych, jeśli rodzina pracownika przebywa [zamieszkuje] na terenie Wspólnoty.

4. Musi istnieć możliwość transferowania do Turcji emerytur i rent, odpraw pośmiertnych i inwalidzkich otrzymanych na mocy postanowień podjętych na podstawie ust. 2.

5. Postanowienia przewidziane w niniejszym artykule nie naruszają praw i zobowiązań wynikających z umów dwustronnych między Turcją a państwami członkowskimi Wspólnoty, o ile umowy takie przewidują dla obywateli tureckich korzystniejsze warunki”.

21. Zgodnie z art. 6 układu stowarzyszeniowego umawiające się strony zbierają się w Radzie Stowarzyszenia<sup>9</sup>. Na mocy art. 22 ust. 2 układu stowarzyszeniowego Rada Stowarzyszenia jest uprawniona do wydawania decyzji w przedmiocie realizacji celów układu oraz w przewidzianych w nim przypadkach.

22. Na podstawie art. 39 protokołu dodatkowego Rada Stowarzyszenia wydała decyzję nr 3/80<sup>10</sup> koordynującą systemy zabezpieczenia społecznego w celu umożliwienia pracownikom tureckim i członkom ich rodzin dostępu do określonych świadczeń socjalnych w obrębie EWG. Pod względem treści decyzja nr 3/80 przejmowała zasadniczo określone przepisy rozporządzenia (EWG) nr 1408/71<sup>11</sup> oraz ponadto – pojedynczo – niektóre przepisy rozporządzenia (EWG) nr 574/72<sup>12</sup>.

23. W dniu 8 lutego 1983 r. Komisja przekazała Radzie swój wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wykonania decyzji nr 3/80<sup>13</sup>. Wniosek ten, który był z kolei oparty na art. 238 traktatu EWG (obecnie art. 217 TFUE), nigdy jednak nie doprowadził do przyjęcia przez Radę stosownego rozporządzenia i został ostatecznie wycofany przez Komisję w 2013 r. jako „przestarzały”<sup>14</sup>.

9 — Zwana dalej również: „Radą Stowarzyszenia” lub „Radą Stowarzyszenia EWG–Turcja”.

10 — Decyzja nr 3/80 z dnia 19 września 1980 r. w sprawie stosowania we Wspólnocie systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Wspólnot Europejskich do pracowników tureckich i członków ich rodzin (Dz.U. 1983, C 110, s. 60).

11 — **Rozporządzenie Rady (EWG) NR 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie** (po raz pierwszy opublikowane w Dz.U. 1971, L 149, s. 2, i następnie wielokrotnie zmieniane).

12 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (po raz pierwszy opublikowane w Dz.U. L 74, s. 1, i następnie wielokrotnie zmieniane).

13 — Wniosek dotyczący rozporządzenia (EWG) Rady w sprawie wykonania decyzji nr 3/80 Rady Stowarzyszenia EWG–Turcja w sprawie w sprawie stosowania we Wspólnocie systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Wspólnot Europejskich do pracowników tureckich i członków ich rodzin, COM(83) 13 wersja ostateczna (Dz.U. 1983, C 110, s. 1).

14 — Dz.U. 2013, C 109, s. 7.

### III – Okoliczności powstania sporu

24. Przez długi czas koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego była w Unii regulowana rozporządzeniem nr 1408/71 i uzupełniającym je rozporządzeniem nr 574/72. Ze skutkiem od dnia 1 maja 2010 r. rozporządzenie nr 1408/71 zostało zastąpione przez rozporządzenie nr 883/2004<sup>15</sup>, zaś rozporządzenie nr 574/72 zostało zastąpione przez rozporządzenie nr 987/2009<sup>16</sup>.

25. Na płaszczyźnie stowarzyszenia z Turcją planowane jest dostosowanie obowiązujących na podstawie decyzji nr 3/80 przepisów dotyczących zabezpieczenia społecznego do zmienionego wewnętrznego stanu prawnego Unii. W tym celu decyzja nr 3/80 ma zostać uchylona i przy zachowaniu zarysów dotychczasowego systemu zastąpiona przez nową decyzję Rady Stowarzyszenia, w której w szczególności w miejsce dotychczasowych odesłań do rozporządzeń nr 1408/71 i nr 574/72 wystąpią odniesienia do rozporządzeń nr 883/2004 i nr 987/2009. Nadal nie jest jednak zamierzone pełne objęcie Turcji systemem rozporządzenia nr 883/2004<sup>17</sup>.

26. W dniu 6 grudnia 2012 r. Rada wydała decyzję, w której określa stanowisko Unii, które ma zostać zajęte w Radzie Stowarzyszenia (zwaną dalej również „zaskarżoną decyzją”). Decyzja ta oparta jest, jak wskazała Komisja<sup>18</sup>, na art. 48 TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE. Dołączony jest do niej projekt planowanej nowej decyzji Rady Stowarzyszenia.

27. W swoich motywach 5–7 preambuła decyzji 2012/776 zawiera następujące uzasadnienie:

„(5) Konieczne jest zapewnienie pełnego wdrożenia art. 9 układu i art. 39 protokołu dodatkowego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

(6) Istnieje potrzeba aktualizacji przepisów wykonawczych zawartych obecnie w decyzji nr 3/80, tak by odzwierciedlały one zmiany w dziedzinie koordynacji zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej.

(7) Należy zatem uchylić decyzję nr 3/80 i zastąpić ją decyzją Rady Stowarzyszenia, która w jednym etapie wdroży odpowiednie postanowienia układu i protokołu dodatkowego dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego”.

28. To samo uzasadnienie znajduje się w preambule projektu nowej decyzji Rady Stowarzyszenia, a mianowicie w motywach 6, 7 i 9.

29. Z art. 2 projektu nowej decyzji Rady Stowarzyszenia („Podmiotowy zakres zastosowania”) wynika ponadto w istocie, że decyzja ta ma dotyczyć nie tylko pracowników, którzy są obywatelami Turcji i są lub byli legalnie zatrudnieni na terytorium państwa członkowskiego, lecz z drugiej strony również pracowników, którzy są obywatelami państwa członkowskiego Unii Europejskiej i są lub byli legalnie zatrudnieni na terytorium Turcji. Ponadto nowa decyzja ma dotyczyć członków rodziny zainteresowanego pracownika, pod warunkiem że zamieszkują lub zamieszkiwali oni legalnie razem z nim podczas jego zatrudnienia w przyjmującym państwie członkowskim.

15 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 166, s. 1).

16 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 284, s. 1).

17 — Odmiennie niż w systemie rozporządzenia nr 883/2004 przykładowo świadczenia dla bezrobotnych, z tytułu choroby, z tytułu macierzyństwa i świadczenia dla ojca nie mają być eksportowalne. Ponadto zgodnie z art. 39 ust. 2 protokołu dodatkowego do układu stowarzyszeniowego nadal nie jest przewidziany obowiązek uwzględnienia przez państwa członkowskie Unii ukończonych w Turcji okresów ubezpieczenia lub zatrudnienia w odniesieniu do świadczeń z tytułu starości, inwalidztwa, rent rodzinnych oraz opieki zdrowotnej w Unii.

18 — Wniosek Komisji z dnia 30 marca 2012 r., COM(2012) 152 final.

30. Pod względem merytorycznym art. 3 projektu ustanawia zasadę równego traktowania w odniesieniu do świadczeń, zaś art. 4 uchyla klauzule zamieszkania w odniesieniu do określonych świadczeń. Wreszcie zgodnie z art. 5 i 6 projektu ma zostać wprowadzony system współpracy umawiających się stron oraz określone zasady dotyczące kontroli administracyjnych i badań lekarskich.

31. We wspólnym oświadczeniu dotyczącym protokołu Rady<sup>19</sup> Zjednoczone Królestwo i Irlandia wyraziły swoje wątpliwości wobec wyboru art. 48 TFUE na materialnoprawną podstawę decyzji 2012/776 i zastrzegły sobie podjęcie kroków prawnych. Ze swojej strony Rada zaznaczyła w tym samym protokole, że Unia Europejska będzie współdziałała przy wydawaniu decyzji Rady Stowarzyszenia dopiero wtedy, gdy zostaną wydane wyroki Trybunału w sprawach C-431/11 i C-656/11. Zjednoczone Królestwo, według jego własnych deklaracji, nie uczestniczyło w głosowaniu dotyczącym decyzji 2012/776.

#### IV – Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

32. Pismem z dnia 15 lutego 2013 r. Zjednoczone Królestwo wniosło skargę o stwierdzenie nieważności decyzji 2012/776. Uważa ono, że zaskarżona decyzja powinna być zostać oparta nie na art. 48 TFUE, lecz na art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE.

33. W dniu 2 lipca 2013 r. Komisja została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta po stronie Rady, natomiast w dniu 15 stycznia 2014 r. Irlandia została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta po stronie Zjednoczonego Królestwa. Z uwagi na złożenie wniosku po terminie możliwość zajęcia stanowiska przez Irlandię została ograniczona na podstawie art. 129 § 4 regulaminu postępowania do przedstawienia uwag podczas rozprawy [ustnie].

34. Zjednoczone Królestwo, popierane przez Irlandię, wnosi o:

- stwierdzenie nieważności decyzji 2012/776 oraz
- obciążenie Rady kosztami postępowania.

35. Rada, popierana przez Komisję, wnosi o:

- oddalenie skargi oraz
- obciążenie strony skarżącej kosztami postępowania.

36. Skarga Zjednoczonego Królestwa była przedmiotem pisemnego etapu postępowania przed Trybunałem, a następnie, w dniu 13 maja 2014 r., została przeprowadzona rozprawa. Na wniosek Zjednoczonego Królestwa Trybunał obraduje w tym postępowaniu zgodnie z art. 16 akapit trzeci swojego statutu w składzie wielkiej izby.

#### V – Ocena

37. Skarga Zjednoczonego Królestwa, tak jak już skargi w sprawach C-431/11 i C-656/11, oparta jest na jednym tylko zarzucie nieważności: Przy określaniu wspólnego stanowiska Unii, które ma zostać zajęte w Radzie Stowarzyszenia EWG-Turcja, Rada powołała ich zdaniem nieprawidłową podstawę prawną.

<sup>19</sup> — Protokół posiedzenia Rady Unii Europejskiej z dnia 6 grudnia 2012 r.

38. Z *formalnoprawnego punktu widzenia* wszystkie strony zgadzają się, że Rada słusznie oparła decyzję w sprawie stanowiska Unii na art. 218 ust. 9 TFUE. Rada Stowarzyszenia jest bowiem ciałem ustanowionym przez układ stowarzyszeniowy, które wydaje decyzje wywierające skutek prawny w przedmiocie realizacji celów tego układu (zob. w tym względzie postanowienia zawarte w art. 6 i art. 22 ust. 1 układu stowarzyszeniowego).

39. Bezsporne jest ponadto, że taka decyzja Rady w sprawie stanowiska Unii wymaga zgodnie z zasadą przyznania (art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze TUE) obok art. 218 ust. 9 TFUE także *podstawy materialnoprawnej*, z której wynika zakres kompetencji i w konsekwencji przewidziany traktatami zakres działania Unii<sup>20</sup>.

40. Przedmiotem zacieklego sporu jest jednak to, czy tej podstawy prawnej w niniejszej sprawie należy szukać wśród przepisów dotyczących rynku wewnętrznego, czy wśród przepisów dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a może w kompetencji stowarzyszeniowej zgodnie z art. 217 TFUE. Sporne jest ponadto, jaką rolę odgrywa art. 216 ust. 1 TFUE.

#### A – Wybór właściwej podstawy materialnoprawnej

41. Właśnie w sprawie takiej jak niniejsza oczywiste jest, że wybór właściwej podstawy prawnej jest kwestią o doniosłym znaczeniu praktycznym i instytucjonalnym, a nawet prawnokonstytucyjnym<sup>21</sup>: wybór podstawy prawnej decyduje o tym, czy Zjednoczone Królestwo i Irlandia mogą skorzystać ze swoich szczególnych uprawnień, które przyznają im „postanowienia opt-in” zgodnie z protokołem nr 21 do traktatu UE i traktatu FUE<sup>22</sup>.

42. Protokół nr 21 jako taki nie może jednak mieć jakiegokolwiek wpływu na kwestię właściwej podstawy prawnej dla celów przyjęcia zaskarżonej decyzji<sup>23</sup>. Przeciwnie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a należą do nich cel i treść aktu<sup>24</sup>.

43. Celem zaskarżonej decyzji Rady jest przygotowanie nowej decyzji Rady Stowarzyszenia, na podstawie której w ramach istniejącego stowarzyszenia mają zostać zaktualizowane obowiązujące obecnie przepisy dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego pomiędzy Unią i Turcją, a ich zakres w sposób umiarkowany rozszerzony<sup>25</sup>.

#### 1. Artykuł 79 TFUE nie jest właściwą podstawą prawną

44. Planowana nowa decyzja Rady Stowarzyszenia, której przygotowaniu służy zaskarżona decyzja, przewiduje w szczególności kilka przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, które – na określonych tam warunkach – mają przynosić korzyść pracownikom tureckim legalnie zatrudnionym w Unii oraz określonym członkom rodzin tych pracowników<sup>26</sup>.

20 — Wyżej wymieniony w przypisie 3 wyrok Zjednoczone Królestwo/Rada (EU:C:2013:589, pkt 42, 43); podobnie już wyrok Kramer i in. (3/76, 4/76 i 6/76, EU:C:1976:114, pkt 19), zgodnie z którym należy odwoływać się „do systemu i materialnych przepisów prawa wspólnotowego”; zob. ponadto opinia 2/94 (EU:C:1996:140, pkt 23 i nast.).

21 — Zobacz opinie: 2/00 (EU:C:2001:664, pkt 5); 1/08 (EU:C:2009:739, pkt 110); wyrok Komisja/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 47).

22 — Podobne problemy mogą zresztą powstać w odniesieniu do Danii w związku z protokołem nr 22 do traktatu UE i traktatu FUE.

23 — Wyrok Komisja/Rada (C-137/12, EU:C:2013:675, pkt 73, 74); ww. w przypisie 4 wyrok Zjednoczone Królestwo/Rada (EU:C:2014:97, pkt 49).

24 — Wyroki: Komisja/Rada (C-300/89, EU:C:1991:244, pkt 10); Parlament/Rada (C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 42); ww. w przypisie 23 wyrok Komisja/Rada (EU:C:2013:675, pkt 52); wyrok Komisja/Parlament i Rada (C-43/12, EU:C:2014:298, pkt 29).

25 — Obecnie obowiązuje decyzja Rady Stowarzyszenia nr 3/80.

26 — Zobacz przede wszystkim art. 2 lit. a) i b) planowanej nowej decyzji Rady Stowarzyszenia.



45. Na pierwszy rzut oka art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE mógłby zatem stanowić właściwą podstawę materialnoprawną, gdyż przepis ten umożliwia wyraźnie „określenie praw obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, w tym warunków dotyczących swobody przemieszczania się i pobytu w innych państwach członkowskich”. Mogą do nich należeć także przepisy w dziedzinie zabezpieczenia społecznego obywateli państw trzecich<sup>27</sup>.

46. Niewątpliwie na podstawie tego przepisu wielokrotnie były już wydawane akty prawne zmierzające do włączenia w drodze porozumień z państwami trzecimi ich obywateli do zakresu stosowania uregulowań prawa Unii w dziedzinie zabezpieczenia społecznego<sup>28</sup>. Zjednoczone Królestwo podkreśla tę okoliczność.

47. Taka praktyka instytucji sama w sobie nie może jednak decydować o określeniu właściwej podstawy prawnej do wydania zaskarżonej decyzji Rady<sup>29</sup>.

48. W niniejszym przypadku dwa względy przemawiają przeciwko przyjęciu jako podstawy art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE: po pierwsze, planowana nowa decyzja nie ogranicza się do samego określenia praw obywateli państw trzecich [zob. w tym względzie poniżej lit. a)], a po drugie, decyzja ta ma na celu dalsze rozwijanie istniejącego stowarzyszenia między Unią a Turcją [zob. w tym względzie dalej lit. b)].

a) Sporny środek wykracza poza samo tylko określenie praw obywateli państw trzecich

49. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że art. 79 ust. 2 lit. a) TFUE mógłby być w ogóle brany pod uwagę jako podstawa materialnoprawna wtedy, gdyby planowana nowa decyzja Rady Stowarzyszenia ograniczała się do określenia praw obywateli państw trzecich lub przynajmniej gdyby tematyka ta stanowiła jej dominujący przedmiot. Jak bowiem wiadomo, wybór podstawy prawnej dla aktu prawa Unii ma być oparty na dominującym przedmiocie jego regulacji<sup>30</sup>.

50. Jak jednak Rada i Komisja słusznie podkreślają, celem zaskarżonej decyzji wcale nie jest jedynie jednostronne uregulowanie praw w dziedzinie zabezpieczenia społecznego obywateli *państw trzecich* – a dokładniej pracowników tureckich i członków ich rodzin – w Unii, lecz ma ona ponadto na celu również uregulowanie określonych praw w dziedzinie zabezpieczenia społecznego obywateli Unii i członków ich rodzin w Turcji<sup>31</sup>.

27 — Wynika to między innymi z deklaracji odnoszącej się do art. 48 i 79 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (deklaracja nr 22 odnosząca się do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła traktat z Lizbony, podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r.; Dz.U. 2008, C 115, s. 346; Dz.U. 2012, C 326, s. 348).

28 — Chodzi z jednej strony o sześć decyzji Rady: 2010/697/UE (Dz.U. L 306, s. 1), 2010/698/UE (Dz.U. L 306, s. 8), 2010/699/UE (Dz.U. L 306, s. 14), 2010/700/UE (Dz.U. L 306, s. 21), 2010/701/UE (Dz.U. L 306, s. 28) oraz 2010/702/UE (Dz.U. L 306, s. 35) z dnia 21 października 2010 r. w sprawie stanowiska, jakie ma przyjąć Unia w ramach Rady Stowarzyszenia z Marokiem, Tunezją, Algierią i Izraelem, a także w ramach Rady Stabilizacji i Stowarzyszenia z Macedonią i Chorwacją, z drugiej strony zaś o trzy decyzje Rady: 2012/773/UE (Dz.U. L 340, s. 1), 2012/774/UE (Dz.U. L 340, s. 7) oraz 2012/775/UE (Dz.U. L 340, s. 13) z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie stanowisk, jakie ma przyjąć Unia w ramach Rady Stabilizacji i Stowarzyszenia z Albanią i Czarnogorą, a także w ramach Komitetu Współpracy z San Marino. W ramach Unii art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE (dawniej art. 63 pkt 4 WE) stanowił ponadto podstawę prawną wydania rozporządzenia Rady (WE) nr 859/2003 z dnia 14 maja 2003 r. rozszerzającego przepisy rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 i rozporządzenia (EWG) nr 574/72 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi przepisami wyłącznie ze względu na ich obywatelstwo (Dz.U. L 124, s. 1) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzającego rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo (Dz.U. L 344, s. 1).

29 — Opinia 1/94 (EU:C:1994:384, pkt 52) i opinia 1/08 (EU:C:2009:739, pkt 172); wyrok Parlament/Rada (C-155/07, EU:C:2008:605, pkt 34); ww. w przypisie 4 wyrok Zjednoczone Królestwo/Rada (EU:C:2014:97, pkt 48).

30 — Jeżeli analiza danego środka wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub ma on dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na jednej podstawie prawnej, to jest na tej podstawie, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego [ww. w przypisie 29 wyrok Parlament/Rada (EU:C:2008:605, pkt 35); ww. w przypisie 24 wyroki: Parlament/Rada (EU:C:2012:472, pkt 43); Komisja/Parlament i Rada (EU:C:2014:298, pkt 30); podobnie już wyrok Komisja/Rada (C-155/91, EU:C:1993:98, pkt 19, 21).

31 — Zobacz w tym względzie art. 2 lit. c) i d) planowanej nowej decyzji Rady Stowarzyszenia.

51. Z pewnością dla tego drugiego elementu składowego art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE nie oferuje żadnej podstawy. Element taki mógłby zostać jednak objęty środkiem, o którym mowa w art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE, gdyby miał on podrzędne znaczenie i nie stanowił dominującego przedmiotu tego środka.

52. W trakcie rozprawy przed Trybunałem Zjednoczone Królestwo i Irlandia usiłowały także pomniejszyć znaczenie wspomnianego drugiego elementu składowego planowanej regulacji – wydania przepisów dla obywateli Unii i członków ich rodzin w Turcji. Ich zdaniem nie chodzi tutaj o dominujący przedmiot planowanej decyzji Rady Stowarzyszenia. Twierdzą one, że dominujący przedmiot stanowi pierwszy element składowy, tj. brane pod uwagę przepisy dla zatrudnionych w Unii pracowników tureckich łącznie z członkami ich rodzin.

53. Ma jednak miejsce sytuacja przeciwna.

54. Należy uwzględnić okoliczność, że obecnie w ramach stowarzyszenia pomiędzy Unią i Turcją nie są razie przewidziane żadne uregulowania dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, które mogłyby przynosić korzyść zatrudnionym w Turcji obywatelom Unii i członkom ich rodzin<sup>32</sup>. Takie uregulowania mają być ustanowione po raz pierwszy w planowanej nowej decyzji Rady Stowarzyszenia, przez co zniesiony zostałby również stan nierównowagi istniejący obecnie w obowiązującej decyzji Rady Stowarzyszenia nr 3/80 na korzyść pracowników tureckich.

55. W związku z tym brane pod uwagę przepisy dla obywateli Unii i członków ich rodzin wcale nie stanowią zwykłej marginalnej kwestii o podrzędnym znaczeniu. Przeciwnie, przepisy te stanowią prawdziwą nowość, która ma zostać przyjęta w Radzie Stowarzyszenia. Planowane nowe przepisy dotyczące zatrudnionych w Unii pracowników tureckich i członków ich rodzin służą natomiast jedynie zaktualizowaniu dorobku prawa unijnego<sup>33</sup>, istniejącego co do jego istoty już od momentu wydania decyzji nr 3/80 Rady Stowarzyszenia<sup>34</sup>.

56. Zjednoczone Królestwo podnosi, że planowane przepisy dla zatrudnionych w Turcji obywateli Unii i członków ich rodzin powodowałyby w pierwszej kolejności powstanie obowiązków dla tureckich władz i dotyczyłyby władz państw członkowskich jedynie marginalnie, ponieważ w drodze pomocy urzędowej<sup>35</sup>.

57. Jednak także ten argument nie jest przekonujący. Wyboru podstawy prawnej dla aktu prawnego Unii nie można bowiem uzależnić od tego, kto powinien później dokonać wdrożenia tego aktu: instytucje Unii, instytucje krajowe czy kraje trzecie.

58. Wydaje mi się, że koncentrując się na środkach koniecznych w ramach Unii dla wdrożenia planowanej nowej decyzji Rady Stowarzyszenia, Zjednoczone Królestwo nie bierze pod uwagę systematyki traktatów, które jednoznacznie rozróżniają pomiędzy wewnętrznymi i zewnętrznymi kompetencjami Unii. Od wejścia w życie traktatu z Lizbony kompetencje zewnętrzne Unii są w traktatach jaśniej zdefiniowane i usystematyzowane, co można wywnioskować między innymi z nowo wprowadzonych przepisów art. 216 ust. 1 TFUE i art. 3 ust. 2 TFUE<sup>36</sup>.

32 — Decyzja nr 3/80 przewiduje jedynie uregulowania dotyczące zabezpieczenia społecznego przynoszące korzyść zatrudnionym w Unii pracownikom tureckim i określonym członkom ich rodzin (zob. pkt 22 niniejszej opinii).

33 — Motyw 6 zaskarżonej decyzji oraz motyw 7 i 8 planowanej nowej decyzji Rady Stowarzyszenia.

34 — Przyznaje to również Zjednoczone Królestwo w swojej skardze, gdzie stwierdza, że chodzi o „a modest measure updating the limited rights presently enjoyed by Turkish migrant workers under Decision 3/80”.

35 — Zjednoczone Królestwo wymienia w tym kontekście jako przykład obowiązek władz krajowych przeprowadzenia określonych kontroli administracyjnych i badań lekarskich zgodnie z art. 6 planowanej nowej decyzji Rady Stowarzyszenia.

36 — Zobacz już w tym względzie moja opinia w sprawie Komisja/Rada (C-137/12, EU:C:2013:441, pkt 42).

59. Gdyby w odniesieniu do działań zewnętrznych Unii zamierzano uznać za wystarczające samo istnienie kompetencji w zakresie spraw wewnętrznych umożliwiających Unii przyjęcie przykładowo przepisów wykonawczych w odniesieniu do zobowiązań, które mają zostać zaciągnięte na szczeblu międzynarodowym, to prowadziłyby to do znacznego rozszerzenia jej kompetencji zewnętrznych i czyniłyby jej kompetencje w dziedzinie spraw zagranicznych niemalże nieograniczonymi. To byłoby sprzeczne z zasadą przyznania (art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze TUE).

60. W związku z tym argumentacja Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w przedmiocie dominującego przedmiotu planowanej nowej regulacji nie może zostać uznana za przekonywającą.

b) Sporny środek służy dalszemu rozwijaniu stowarzyszenia pomiędzy Unią i Turcją

61. Jako drugą należy uwzględnić okoliczność, że art. 79 TFUE należy do przepisów dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz do rozdziału odnoszącego się do polityk dotyczących kontroli granicznej, azylu i imigracji.

62. Zgodnie z samym art. 79 ust. 1 TFUE postanowienie to ma szczególny cel: służy ono rozwijaniu wspólnej polityki imigracyjnej Unii, która ma zapewnić „skuteczne zarządzanie przepływami migracyjnymi, sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich [...], a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnione ich zwalczanie”. Wszystkie środki oparte na art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE należy postrzegać w tym kontekście. Są one przyjmowane wyłącznie „do celów ustępu 1”.

63. Ten cel i kontekst regulacyjny art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE nie pasują do środków takich jak ten, który jest przedmiotem niniejszej sprawy.

64. Sporny w niniejszej sprawie środek zdecydowanie nie ogranicza się bowiem do przyznania w ramach wspólnej polityki imigracyjnej określonym obywatelom państw trzecich, legalnie przebywającym na terytorium Unii, określonych praw w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w celu ich „sprawiedliwego traktowania” w rozumieniu art. 79 ust. 1 TFUE. Przeciwnie, środek ten znacznie wykracza poza te ramy. Służy on rozwijaniu istniejącego stowarzyszenia pomiędzy Unią i Turcją oraz w szczególności wywiązaniu się z zawartego w art. 39 protokołu dodatkowego do układu stowarzyszeniowego zobowiązania do przyjęcia przepisów.

65. Okoliczność, że przepisy, które mają zostać wydane przez Radę Stowarzyszenia wpisują się w kontekst istniejącego stowarzyszenia z Turcją i służą jego dalszemu rozwijaniu, ma decydujące znaczenie dla wyboru podstawy materialnoprawnej. Ten kontekst i ten cel są bowiem dokładnie tym, co nadaje zaskarżonej decyzji dodatkowy wymiar – wymiar, który znacznie wykracza poza to, co jest celem art. 79 TFUE i jakie środki przepis ten dopuszcza.

66. W sumie należy zatem odrzucić argumenty Zjednoczonego Królestwa i Irlandii zmierzające do uznania art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE za właściwą podstawę prawną zaskarżonej decyzji.

2. Artykuł 48 TFUE również nie jest właściwą podstawą prawną

67. Moim zdaniem zaskarżona decyzja nie powinna jednak zostać oparta także na wskazywanym przez Radę i Komisję art. 48 TFUE.

68. Całkowicie słusznie Zjednoczone Królestwo i Irlandia wskazują mianowicie na okoliczność, że art. 48 TFUE może zasadniczo służyć za podstawę wydania jedynie wewnętrznych przepisów Unii, a ponadto dotyczy wyłącznie zabezpieczenia społecznego obywateli Unii, nie zaś obywateli państw trzecich.

69. Artykuł 48 TFUE umożliwia jedynie wydanie „w dziedzinie zabezpieczenia społecznego środków niezbędnych do ustanowienia swobodnego przepływu pracowników”. Należy on do tego samego rozdziału traktatu co art. 45 ust. 1 TFUE, który stanowi, że zapewnia się swobodę przepływu pracowników „wewnątrz Unii”. Również Trybunał orzekł już, że art. 45 TFUE (dawniej art. 48 traktatu EWG) gwarantuje jedynie swobodę przemieszczania się „pracownikom państw członkowskich”<sup>37</sup>, a więc obywatelom Unii<sup>38</sup>.

70. Stosownie do tego obywatele państw trzecich nie mogą powoływać się wewnątrz Unii na swobodę przemieszczania się zgodnie z art. 45 TFUE, a ustawodawca Unii nie ma kompetencji do przyjmowania wyłącznie na podstawie art. 48 TFUE szczególnych środków zmierzających do koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego pomiędzy Unią i państwami trzecimi. Środki takie nie są bowiem odpowiednie ani nawet niezbędne do ustanowienia swobodnego przepływu pracowników (wewnątrz Unii) w rozumieniu art. 45 TFUE i 48 TFUE.

71. Nie uważam wprowadzić za wykluczone, by instytucje Unii mogły oprzeć się na przyznanych im kompetencjach do tworzenia rynku wewnętrznego w celu uregulowania także sytuacji obywateli państw trzecich przy okazji wydania regulacji dla obywateli i przedsiębiorstw Unii, na przykład jeśli jest to niezbędne dla wytworzenia jednakowych warunków konkurencji na rynku wewnętrznym<sup>39</sup>.

72. W niniejszej sprawie nie chodzi jednak wyłącznie o to, że sytuacja obywateli państw trzecich została uregulowana przy okazji wydawania regulacji w zakresie zabezpieczenia społecznego dla terytorium Unii. Przedmiotem zaskarżonej decyzji jest w pierwszej kolejności ustanowienie przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w stosunku między Unią a państwem trzecim.

73. W tym zakresie art. 48 TFUE nie przyznaje instytucjom Unii żadnych kompetencji.

74. Prawdą jest, iż Trybunał uznał niedawno w wyrokach w sprawach C-431/11 i C-656/11, iż art. 48 TFUE jest wystarczającą podstawą prawną dla rozszerzenia zakresu stosowania unijnych uregulowań w dziedzinie zabezpieczenia społecznego Unii na EOG i Szwajcarię<sup>40</sup>. Z tego nie można jednak wnioskować, że art. 48 TFUE całkiem ogólnie umożliwiałby wydawanie przepisów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w stosunku między Unią a państwami trzecimi. Zaaprobowane bowiem przez Trybunał stosowanie art. 48 TFUE w stosunku do uczestniczących w EOG państw EFTA i do Szwajcarii należy rozważać w kontekście specyficznych cech, które wyróżniają porozumienie EOG i konwencję w sprawie swobody przemieszczania się zawartą ze Szwajcarią. Trybunał podkreślił te specyficzne cechy w swoich wyrokach w sprawach C-431/11 i C-656/11.

75. I tak w sprawie C-431/11 Trybunał przypomniał, że porozumienie EOG ustanawia ścisłe stowarzyszenie pomiędzy Unią a państwami EFTA, oparte na szczególnych i uprzywilejowanych więzach pomiędzy stowarzyszonymi państwami i ma na celu w szczególności realizację w jak najpełniejszy sposób swobody przepływu osób<sup>41</sup>. Sporna decyzja Rady wpisywała się w poczet środków, za pomocą których zakres zastosowania przepisów regulujących rynek wewnętrzny Unii powinien w największym możliwym stopniu zostać rozszerzony na EOG, tak aby obywatele wspomnianych państw korzystali ze swobodnego przepływu osób na tych samych warunkach dotyczących zabezpieczenia społecznego co obywatele Unii<sup>42</sup>.

37 — Wyrok Meade (238/83, EU:C:1984:250, pkt 7).

38 — Opinie: rzecznika generalnego G.F. Manciniego w sprawie Meade (238/83, EU:C:1984:209); rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawach połączonych Khalil i in. (od C-95/99 do C-98/99 i C-180/99, EU:C:2000:657, pkt 19).

39 — Podobnie ww. w przypisie 38 wyrok Khalil i in. (EU:C:2001:532, pkt 56); ww. w przypisie 29 opinia 1/94 (EU:C:1994:384, w szczególności pkt 81, 86, 90); zob. ponadto moja opinia w sprawie Komisja/Rada (C-13/07, EU:C:2009:190, pkt 149).

40 — Zobacz w odniesieniu do EOG ww. w przypisie 3 wyrok Zjednoczone Królestwo/Rada (EU:C:2013:589, pkt 68); w odniesieniu do Szwajcarii ww. w przypisie 4 wyrok Zjednoczone Królestwo/Rada (EU:C:2014:97, pkt 64).

41 — Wyżej wymieniony w przypisie 3 wyrok Zjednoczone Królestwo/Rada (EU:C:2013:589, pkt 49, 50).

42 — Wyżej wymieniony w przypisie 3 wyrok Zjednoczone Królestwo/Rada (EU:C:2013:589, pkt 58, 59).

76. W podobny sposób Trybunał podkreślił niewiele później w sprawie C-656/11, że bilateralne konwencje między Unią i Szwajcarią obejmują obszerne dziedziny i wprowadzają szczególne prawa i obowiązki, pod pewnymi względami analogiczne do tych, które są ustanowione w traktacie FUE<sup>43</sup>. W szczególności w świetle przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego Szwajcaria powinna „być zrównana z państwem członkowskim Unii”<sup>44</sup>.

77. Stosowanie art. 48 TFUE oparte było więc w sprawach C-431/11 i C-656/11 w całkiem dużym stopniu na przekonaniu, że w zakresie dotyczących zabezpieczenia społecznego warunków korzystania ze swobody przepływu osób Szwajcaria oraz państwa EFTA – Norwegia, Islandia i Liechtenstein – są tak dalece zasymilowane z państwami członkowskimi Unii, że mogą być uważane za część rynku wewnętrznego.

78. Podobnego wniosku nie można sformułować w odniesieniu do stosunku między Unią i Turcją. W przeciwieństwie do porozumienia EOG i konwencji w sprawie swobody przemieszczania się zawartej ze Szwajcarią stanowiący tutaj przedmiot zainteresowania układ stowarzyszeniowy nie przewiduje ogólnego rozszerzenia zakresu zastosowania przepisów dotyczących rynku wewnętrznego na Turcję. Nawet jeśli celem układu stowarzyszeniowego jest ustanowienie ściślejszych więzi z Turcją<sup>45</sup>, aż po dalekosiężny cel przystąpienia Turcji do Unii Europejskiej<sup>46</sup>, to jednak w obecnym stanie pozostaje on daleko w tyle za pełną asymilacją Turcji z państwami należącymi do europejskiego rynku wewnętrznego<sup>47</sup>.

79. W szczególności układ stowarzyszeniowy nie ustanawia jeszcze swobody przepływu pracowników między Unią a Turcją, lecz przewiduje jedynie stopniowe osiągnięcie tej swobody<sup>48</sup>. Niektóre istotne elementy tego celu nie zostały dotychczas zrealizowane<sup>49</sup>. Dlatego też w odniesieniu do uprawnień zatrudnionych w Unii obywateli tureckich i członków ich rodzin orzecznictwo jedynie w indywidualnych przypadkach kieruje się „w miarę możliwości” zasadami obowiązującymi w ramach Unii w zakresie swobody przepływu pracowników<sup>50</sup>.

80. Odmienne niż w porozumieniu EOG i w konwencji w sprawie swobody przemieszczania się zawartej ze Szwajcarią nie dąży się jednak w ramach stowarzyszenia z Turcją do tego, aby obywatele tureccy w Unii lub obywatele Unii w Turcji mogli wykonywać swoją działalność zarobkową na takich samych warunkach dotyczących zabezpieczenia społecznego jak pracownicy będący tamtejszymi rezydentami. Przeciwnie, Unia i Turcja zamierzają jedynie co do istoty „kierować się”<sup>51</sup> art. 48–50 traktatu EWG (obecnie art. 45 TFUE–47 TFUE) i stosować zasadę niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową<sup>52</sup>, podczas gdy, co znamienne, w układzie stowarzyszeniowym *nie* dokonuje się odesłania do art. 51 traktatu EWG, który odpowiada dzisiejszemu art. 48 TFUE.

43 — Wyżej wymieniony w przypisie 4 wyrok Zjednoczone Królestwo/Rada (EU:C:2014:97, pkt 53).

44 — Wyżej wymieniony w przypisie 4 wyrok Zjednoczone Królestwo/Rada (EU:C:2014:97, pkt 58).

45 — Motyw 1 preambuły układu stowarzyszeniowego.

46 — Motyw 4 preambuły układu stowarzyszeniowego.

47 — Zobacz podobnie wyrok Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), w szczególności pkt 49 i 56, w odniesieniu do swobody świadczenia usług; podobnie opinia rzecznika generalnego M. Darmona w sprawie Demirel (12/86, EU:C:1987:232, pkt 21). Również uzasadnienie wniosku Komisji dotyczącego zaskarżonej decyzji (przywołanego powyżej w przypisie 18) stanowi na s. 6, „że nie jest możliwe określenie obecnego stanu prawnego jako rozszerzenia rynku wewnętrznego w odniesieniu do swobody przemieszczania się osób”.

48 — Artykuł 12 układu stowarzyszeniowego i art. 36 protokołu dodatkowego.

49 — Obywatele tureccy nadal nie korzystają ze swobody przemieszczania się wewnątrz Unii [wyrok Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, pkt 66) i przywołane tam orzecznictwo; zob. także opinia rzecznika generalnego P. Légera w sprawie Eddline El-Yassini (C-416/96, EU:C:1998:243, pkt 40)]; w szczególności nie mają indywidualnego prawa do pierwszorazowego wjazdu i podjęcia działalności zarobkowej w Unii, lecz od swobodnego uznania danego państwa członkowskiego zależy, czy udzieli ono zainteresowanemu dostępu do swojego rynku pracy, czy też nie.

50 — Zobacz na przykład wyroki: Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, pkt 20); Birden (C-1/97, EU:C:1998:568, pkt 24); (C-275/02, EU:C:2004:570, pkt 44); Genc (C-14/09, EU:C:2010:57, pkt 17); Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, pkt 48).

51 — Artykuł 12 układu stowarzyszeniowego.

52 — Artykuł 9 układu stowarzyszeniowego.

81. Ta znacznie mniejsza intensywność stowarzyszenia znajduje swój wyraz również w przypadku będącej tutaj przedmiotem zainteresowania koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego między Unią a Turcją. Wprawdzie w obecnie obowiązującej decyzji nr 3/80, jak też w planowanej nowej decyzji Rady Stowarzyszenia dokonywane są punktowe zapożyczenia z rozporządzenia nr 1408/71 lub przyjętego później w jego miejsce rozporządzenia nr 883/2004, niemniej jednak nie następuje objęcie Turcji całym systemem ustawodawstwa obowiązującego wewnątrz Unii w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Co więcej, pełne objęcie obowiązującą wewnątrz Unii koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego jest nawet wyraźnie wyłączone w układzie stowarzyszeniowym, a więc państwa członkowskie *nie* są zobowiązane od uwzględniania pewnych okresów ubezpieczenia lub zatrudnienia ukończonych w Turcji<sup>53</sup>.

82. W przeciwieństwie do tego, co twierdzą Rada i Komisja, rozwiązania znalezione w sprawach C-431/11 i C-656/11 nie da się zatem zastosować do niniejszej sprawy.

83. Zgodnie z przywołanym orzecznictwem art. 48 TFUE może być *wyjątkowo* brany pod uwagę dla wydawania przepisów w ramach stowarzyszenia, które jest już tak głębokie i tak dalece rozwinięte, że stowarzyszone państwa trzecie faktycznie uczestniczą w rynku wewnętrznym, tak jak państwa członkowskie Unii. Wówczas bowiem – i tylko wówczas – koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego również w stosunku do tych państw trzecich może zostać zrównana z wewnętrzną sprawą rynku wewnętrznego i oparta na art. 48 TFUE.

84. Natomiast – wbrew stanowisku Rady i Komisji – art. 48 TFUE *nie* jest i właściwą podstawą prawną i pozostanie niewłaściwą podstawą prawną dla przypadków, w których brak jest stosunków podobnych do rynku wewnętrznego z uwagi na to, że relacje pomiędzy Unią i danym państwem trzecim znajdują się jeszcze w fazie stopniowego zbliżania do rynku wewnętrznego.

85. Ta ostatnia sytuacja zachodzi w będącym przedmiotem zainteresowania w niniejszej sprawie stosunku do Turcji.

86. W związku z powyższym, podobnie jak art. 79 TFUE, art. 48 TFUE nie może stanowić podstawy prawnej zaskarżonej decyzji.

3. Właściwą podstawą materialnoprawną byłby art. 217 TFUE

87. Dla określenia właściwej podstawy prawnej zaskarżonej decyzji decydująca jest okoliczność, że decyzja ta stanowi w ramach Unii pierwszy niezbędny krok na drodze do dalszego rozwijania stowarzyszenia z Turcją. Powinna ona zatem zostać oparta na tym samym materialnoprawnym upoważnieniu, które posłużyło uprzednio do przyjęcia układu stowarzyszeniowego i protokołu dodatkowego przez ówczesną Europejską Wspólnotę Gospodarczą, mianowicie na kompetencji stowarzyszeniowej, o której mowa w art. 217 TFUE (dawniej art. 238 traktatu EWG).

88. W mojej ocenie orzecznictwo nie zawiera żadnych wskazówek przemawiających za stanowiskiem Rady i Komisji, zgodnie z którym art. 217 TFUE mógłby zostać wskazany jako podstawa prawna jedynie dla ustanowienia stowarzyszenia i dla ewentualnych uzupełnień lub zmian jego ram instytucjonalnych, zaś z zakresu jego zastosowania miałyby być wyłączone wszystkie środki, które służą wdrożeniu określonego w układzie stowarzyszeniowym programu stowarzyszenia.

53 — Artykuł 39 ust. 2 zdanie drugie protokołu dodatkowego.

89. Przeciwnie: jeżeli art. 217 TFUE zezwala na bardzo daleko idący krok ustanowienia stowarzyszenia pomiędzy Unią i państwem trzecim, to tym bardziej przepis ten powinien móc stanowić podstawę prawną dla konkretnych środków mających na celu zmianę, rozszerzenie lub dalsze rozwijanie istniejącego już stowarzyszenia (*argumentum a maiore ad minus*). Dotyczy to w szczególności środków mających na celu wdrożenie określonego w układzie stowarzyszeniowym planu stowarzyszenia<sup>54</sup>, którego celem jest między innymi stopniowe osiągnięcie swobody przepływu pracowników<sup>55</sup>.

90. Może być tak, że Unia może i w danym przypadku musi oprzeć *jednostronne środki*, które podejmuje w celu wykonania zobowiązań ciążących na niej na mocy układu stowarzyszeniowego, na innej podstawie prawnej niż art. 217 TFUE<sup>56</sup>. Jeżeli jednak środki te wydaje – tak jak w niniejszej sprawie – *Rada Stowarzyszenia*, to działa jako organ stowarzyszenia pomiędzy Unią i Turcją. Z punktu widzenia prawa Unii działanie tej Rady czerpie swoją legitymację wyłącznie z kompetencji stowarzyszeniowej wynikającej z art. 217 TFUE. Przepisy, które ma wydawać Rada Stowarzyszenia, raczej nie mogą być oparte na art. 79 TFUE ani na art. 48 TFUE. Nie może być inaczej w przypadku zaskarżonej decyzji, która określa wspólne stanowisko Unii poprzedzające podjęcie działania przez Radę Stowarzyszenia, a więc przygotowuje działania Unii na płaszczyźnie międzynarodowej, a także zamierzone dostosowania przepisów obowiązujących na poziomie stowarzyszenia. Również jej podstawą materialnoprawną musi być art. 217 TFUE.

91. Nawet jeśli przyjąć, że niektóre planowane uregulowania w przedmiocie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego – mianowicie te odnoszące się do obywateli państw trzecich i ich rodzin – mogłyby zostać również wydane na podstawie art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE<sup>57</sup>, art. 217 TFUE należałoby jednak w kontekście układu stowarzyszeniowego z państwem trzecim, takim jak Turcja, uważać za *lex specialis*<sup>58</sup>.

92. Artykuł 48 TFUE, w odróżnieniu od art. 217 TFUE, bez wątpienia umożliwia przyjmowanie uregulowań w stosunkach pomiędzy Unią i państwami trzecimi oraz przyznanie zarówno obywatelom Unii, jak i obywatelom państw trzecich, włącznie z osobami nieaktywnymi zarobkowo, prawa do korzystania z tych uregulowań. Właśnie takie uregulowania, dotyczące relacji Unii i państw trzecich oraz pozycji prawnej obywateli tych państw trzecich, stanowią układ stowarzyszeniowy. Podobnie Trybunał dawno już orzekł, że art. 217 TFUE (dawniej art. 238 traktatu EWG) przyznaje Unii kompetencje niezbędne do zapewnienia wypełniania jej zobowiązań wobec państw trzecich we wszystkich dziedzinach objętych traktatami – także w odniesieniu do pozycji prawnej pracowników migrujących i członków ich rodzin<sup>59</sup>.

93. Poprzez uznanie art. 217 TFUE za materialnoprawną podstawę dla wszystkich środków dotyczących wdrożenia programu określonego w układzie stowarzyszeniowym Trybunał mógłby w znacznym stopniu przyczynić się do pewności prawa w dziedzinie stowarzyszeń i do ujednoczenia różnej praktyki instytucji Unii w tej dziedzinie. Ponadto można by w ten sposób zapobiec powstaniu serii sporów takich jak te, które rozgorzały w sprawach C-431/11 i C-656/11 oraz w niniejszej sprawie w kwestii podstawy prawnej.

54 — Dlatego też w 1983 r. Komisja prawidłowo oparła swój wniosek w sprawie rozporządzenia wykonawczego do decyzji nr 3/80 Rady Stowarzyszenia na art. 283 traktatu EWG (obecnie: art. 217 TFUE) (zob. pkt 23 powyżej; przypis 13 do niniejszej opinii). Zaskakujące jest oczywiście, że obecnie Komisja, w niniejszym postępowaniu, wypowiada się przeciwko zdatności właśnie tej kompetencji stowarzyszeniowej jako podstawy materialnoprawnej zaskarżonej decyzji.

55 — Artykuł 12 układu stowarzyszeniowego i art. 36 protokołu dodatkowego.

56 — W postępowaniu przed Trybunałem Rada podała jako przykład zmianę ceł nałożonych przez Unię w stosunku do stowarzyszonego państwa trzeciego; poza działalnością Komitetu Stowarzyszenia jako upoważnienie może służyć w tym względzie w rzeczy samej art. 207 TFUE.

57 — Zobacz pkt 45 niniejszej opinii.

58 — Podobnie również ww. w przypisie 29 wyrok Parlament/Rada (EU:C:2008:605, pkt 34 in fine), zgodnie z którym akt prawny należy opierać na bardziej specyficznej z dwóch możliwych podstaw prawnych.

59 — Wyrok Demirel (12/86, EU:C:1987:400, pkt 9); jedynie na marginesie należy wspomnieć, że wyrok ten dotyczy właśnie będącego tutaj przedmiotem zainteresowania układu stowarzyszeniowego z Turcją.

94. W przeciwieństwie do tego, co uważają Rada i Komisja, również orzecznictwo Trybunału w przedmiocie CITES<sup>60</sup> nie sprzeciwia się sięgnięciu po art. 217 TFUE jako materialnoprawną podstawę zaskarżonej decyzji. Z wyroku w sprawie CITES wynika jedynie, iż przy wydawaniu decyzji w rozumieniu art. 218 ust. 9 TFUE dotyczących określenia stanowiska Unii w międzynarodowych gremiach Rada musi wskazać specyficzną podstawę materialnoprawną i ją również przytoczyć<sup>61</sup>. Żaden fragment wymienionego wyroku nie pozwala jednak na sformułowanie wniosku, że art. 217 TFUE byłby niewłaściwą lub niewystarczająco konkretną podstawą materialnoprawną dla takich decyzji.

95. Przyjęciu art. 217 TFUE jako podstawy upoważnienia do wydania decyzji takiej jak zaskarżona decyzja nie można poza tym przeciwstawić okoliczności, że w ten sposób procedura wydawania decyzji przez Radę Stowarzyszenia zostałaby nadmiernie utrudniona.

96. Z jednej strony bowiem to nie procedury przesądzą o wyborze podstawy prawnej danego aktu, lecz podstawa prawna aktu przesądza o procedurach, które znajdują zastosowanie na potrzeby jego przyjęcia<sup>62</sup>.

97. Z drugiej strony powołanie art. 217 TFUE jako podstawy materialnoprawnej w niniejszej sprawie nie prowadzi do zmiany procedury. Z proceduralnego punktu widzenia bowiem właściwy pozostaje art. 218 ust. 9 TFUE, w którego zakresie stosowania Rada decyduje kwalifikowaną większością (art. 16 ust. 3 TUE). Wymóg jednomyślności w Radzie (art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE) dotyczy, podobnie jak wymóg wyrażenia zgody przez Parlament Europejski [art. 218 ust. 6 lit. a) ppkt (i) TFUE], zgodnie z jego sensem i celem oraz z systematyką art. 218 TFUE<sup>63</sup>, jedynie pierwszorazowego zawarcia układu o stowarzyszeniu albo zmian jego ram instytucjonalnych, dla których art. 218 ust. 9 TFUE z kolei nie obowiązuje zgodnie z jego końcowym fragmentem („z wyjątkiem [...]).

98. W związku z powyższym dochodzę więc do wniosku – tak jak już wcześniej w sprawie C-431/11<sup>64</sup>, że art. 217 TFUE byłby właściwą materialnoprawną podstawą dla zaskarżonej decyzji, przy czym z proceduralnego punktu widzenia właściwy pozostałby art. 218 ust. 9 TFUE, ustanawiający wymóg większości kwalifikowanej na potrzeby przyjęcia decyzji w Radzie (art. 16 ust. 3 TUE).

99. Z proceduralnego punktu widzenia Trybunał może zresztą w niniejszej sprawie uznać art. 217 TFUE za właściwą podstawę prawną zaskarżonej decyzji. Zarzut błędnej podstawy prawnej został bowiem wyraźnie podniesiony przez Zjednoczone Królestwo popierane przez Irlandię, a więc stał się przedmiotem postępowania. Ponadto szczególnie możliwość powołania art. 217 TFUE jako podstawy materialnoprawnej była w przedmiocie rozważań zarówno w toku pisemnego etapu postępowania, jak i w toku rozprawy. Zatem nie ma żadnych wątpliwości w kwestii prawa do bycia wysłuchanym i wymogu kontradiktoryjności postępowania<sup>65</sup>.

100. Może być tak, że niektórzy uczestnicy postępowania – tak jak już w swoim czasie w sprawie C-431/11 – wyrażają zastrzeżenia wobec art. 217 TFUE jako podstawy materialnoprawnej zaskarżonej decyzji. Zastrzeżenia te mogą jednak zasadniczo wynikać z interesów realizowanych przez tych uczestników i nie mogą zawęzać możliwości rozstrzygnięcia przez Trybunał do zwykłego wyboru

60 — Wyżej wymieniony w przypisie 21 wyrok Komisja/Rada (EU:C:2009:590).

61 — Wyżej wymieniony w przypisie 21 wyrok Komisja/Rada (EU:C:2009:590, w szczególności pkt 55).

62 — Wyżej wymieniony w przypisie 24 wyrok Parlament/Rada (EU:C:2012:472, pkt 80).

63 — Umieszczenie art. 218 ust. 9 TFUE w systematyce traktatu *za* art. 218 ust. 6 i 8 TFUE dowodzi, że chodzi o odrębną, uproszczoną procedurę, za pomocą której *na zasadzie odstępstwa od klasycznych procedur* dotyczących zawierania umów międzynarodowych jest regulowane zawieszanie stosowania umów międzynarodowych oraz określanie stanowisk Unii w celu podejmowania decyzji w międzynarodowych gremiach. Tylko tak można również wyjaśnić, dlaczego art. 218 ust. 9 TFUE wyraźnie reguluje uprawnienia Komisji lub wysokiego przedstawiciela w przedmiocie wniosków dotyczących wymienionych tam decyzji.

64 — Wyżej wymieniona w przypisie 5 opinia w sprawie Zjednoczone Królestwo/Rada (EU:C:2013:187, pkt 52–63).

65 — Wyroki: Komisja/Irlandia i in. (C-89/08 P, ;EU:C:2009:742, w szczególności pkt 50, 51); M/EMEA (C-197/09 RX-II, wyjątkowa procedura ponownego rozpoznania, EU:C:2009:804, pkt 39–42).



między art. 79 TFUE z jednej strony i art. 48 TFUE z drugiej strony. Sąd nie jest bowiem trybunem stron<sup>66</sup> i w związku z tym nie może być związany wyłącznie argumentami przedstawionymi przez strony na poparcie ich żądań, ponieważ w przeciwnym razie mogłoby go to prowadzić do oparcia jego rozstrzygnięcia na błędnych względach prawnych<sup>67</sup>.

#### 4. Pomocniczo: powołanie jako podstawy art. 216 ust. 1 TFUE

101. Jedynie na wypadek, gdyby Trybunał nie zgodził się z moimi rozważaniami w przedmiocie art. 217 TFUE, zauważam ponadto, że w niniejszej sprawie wchodziłoby w grę także powołanie się na art. 216 ust. 1 TFUE.

102. Artykuł 216 ust. 1 TFUE nie może być identyfikowany z ogólnym upoważnieniem instytucji Unii do działań zewnętrznych. Przeciwnie, z przepisu tego można odczytać kompetencję zewnętrzną zawsze jedynie w powiązaniu z wymienionymi tam postanowieniami traktatów, celami Unii, aktami prawnymi i przepisami prawa Unii.

103. Rozważania w przedmiocie art. 216 ust. 1 TFUE wydają mi się w niniejszej sprawie wskazane między innymi z tego względu, że w toku tak pisemnego, jak i ustnego etapu postępowania przed Trybunałem Rada usiłowała bronić zastosowania art. 48 TFUE jako materialnoprawnej podstawy zaskarżonej decyzji, powołując się miejscami na tak zwaną doktrynę AETR<sup>68</sup>.

104. W tym względzie należy zauważyć, że od wejścia w życie traktatu z Lizbony w dniu 1 grudnia 2009 r. doktryna AETR jest w istocie skodyfikowana w art. 216 ust. 1 TFUE<sup>69</sup>. Gdyby więc przy wydawaniu zaskarżonej decyzji Rada chciała się powołać na jakiegokolwiek rodzaju „efektów AETR”, to nie mogłaby zadowolić się samym odniesieniem się w jej preambule do art. 48 TFUE, lecz musiałaby *dodatkowo* przytoczyć również art. 216 ust. 1 TFUE jako podstawę materialnoprawną. Odstąpienie od wskazania art. 216 ust. 1 TFUE należy uważać co najmniej za brak w uzasadnieniu w rozumieniu art. 296 ust. 2 TFUE.

105. Jeśli założyć powyższe, całkiem możliwe wydaje się wywiedzenie w niniejszej sprawie z art. 216 ust. 1 TFUE wskazówek przemawiających za istnieniem kompetencji dla działań zewnętrznych Unii. Inaczej niż twierdzą niektórzy uczestnicy postępowania, właśnie to jest funkcją tego przepisu.

106. Co prawda wydanie środka w stylu planowanej nowej decyzji Rady Stowarzyszenia nie jest nigdzie przewidziane w prawie pierwotnym Unii – a więc ani w traktacie UE, ani w traktacie FUE, w związku z czym wyłączone jest zastosowanie pierwszej hipotezy z art. 216 ust. 1 TFUE („jeżeli przewidują to traktaty”). Ponadto brane pod uwagę wydanie decyzji w Radzie Stowarzyszenia nie służy „osiągnięci[ui], w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w Traktatach”, dlatego też jako podstawa kompetencyjna nie wchodzi w grę również druga hipoteza z art. 216 ust. 2 TFUE<sup>70</sup>.

66 — Tak już rzecznik generalny P. Léger w opinii w sprawie Parlament/Gutiérrez de Quijano y Lloréns (C-252/96 P, EU:C:1998:157, pkt 36).

67 — Podobnie postanowienie UER/M6 i in. (C-470/02 P, EU:C:2004:565, pkt 69); wyrok Szwecja/API i Komisji (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 65).

68 — Doktryna AETR ma swoje źródło w wyroku Komisja/Rada (22/70, EU:C:1971:32, pkt 15–19); nowsze streszczenie znajduje się przykładowo w opinii 1/03 (EU:C:2006:81, pkt 114–133).

69 — Podobnie już ww. w przypisie 36 moja opinia w sprawie Komisja/Rada (C-137/12, EU:C:2013:441); opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Komisja/Rada (C-114/12, EU:C:2014:224) w odniesieniu do podobnego do art. 216 ust. 1 TFUE przepisu art. 3 ust. 2 TFUE.

70 — W traktatach Unia wyznaczyła sobie za cel ustanowienie rynku wewnętrznego względnie zapewnienie jego funkcjonowania (art. 3 ust. 3 zdanie pierwsze TUE o art. 26 ust. 1 TFUE). Jedynie na potrzeby realizacji tego celu prawodawca unijny posiada zgodnie z traktatami kompetencję w przedmiocie koordynacji w ramach Unii systemów zabezpieczenia społecznego (art. 48 ust. 1 TFUE); zob. również pkt 67–86 niniejszej opinii.

107. Podobnie nie można stwierdzić, w jaki sposób poprzez wydanie przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich z systemem Turcji „wspólne przepisy” – a więc postanowienia prawa Unii – mogłyby „mieć wpływ na wspólne zasady” lub „zmienić ich zakres”, tak jak wymagałaby tego czwarta hipoteza z art. 216 ust. 1 TFUE. W tym kontekście należy przypomnieć, że prawo Unii w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, jak znajduje to wyraz w rozporządzeniach nr 883/2004 i nr 987/2009, ma zastosowanie jako takie tylko do rynku wewnętrznego, nie zaś do stosunków z państwami trzecimi. Na to prawo nie ma wpływu przyznanie – tak jak tutaj – *poza zakresem jego zastosowania* obywatelom państw trzecich w Unii oraz obywatelom Unii w państwach trzecich, łącznie z członkami ich rodzin, określonych uprawnień w dziedzinie tegoż zabezpieczenia społecznego.

108. Natomiast w grę wchodzi powołanie się na trzecią hipotezę z art. 216 ust. 1 TFUE, zgodnie z którą Unia jest upoważniona do zawarcia „w ramach [jej] polityk” umowy międzynarodowej z państwem trzecim, gdy „zawarcie umowy jest przewidziane w prawie wiążącym akcie Unii”.

109. Układ stowarzyszeniowy i jego protokoły dodatkowe są dwoma międzynarodowymi umowami zawartymi przez Europejską Wspólnotę Gospodarczą jako poprzedniczkę prawną Unii, które od tamtego czasu należy uważać za integralną część unijnego porządku prawnego<sup>71</sup> i zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE wiążą one instytucje Unii i państwa członkowskie. W konsekwencji należy je uważać za „prawnie wiążąc[ę] ak[ty] Unii” w rozumieniu art. 216 ust. 1 wariant trzeci TFUE.

110. Artykuł 39 protokołu dodatkowego stanowi, że Rada Stowarzyszenia wydaje „przepisy w dziedzinie zabezpieczenia społecznego” dla pracowników migrujących będących obywatelami tureckimi oraz ich rodzin zamieszkujących w Unii; przepisy te powinny umożliwiać „zgodnie z zasadami, które należy jeszcze określić” zaliczanie określonych okresów ubezpieczenia i zatrudnienia ukończonych w państwach członkowskich.

111. W przedmiocie wydawania stosownych przepisów dla obywateli Unii zatrudnionych w Turcji i członków ich rodzin brak jest co prawda wyraźnej szczególnej regulacji podobnej do art. 39 protokołu dodatkowego, niemniej jednak zgodnie z art. 12 układu stowarzyszeniowego i art. 36 protokołu dodatkowego cel stopniowego osiągnięcia swobody przepływu pracowników ma zastosowanie ogólnie między państwami członkowskimi a Turcją, przy czym zgodnie z art. 9 układu stowarzyszeniowego zakazana jest dyskryminacja ze względu na przynależność państwową. Z tego można wywieść wniosek, że przewidziana w układzie stowarzyszeniowym koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego między Unią a Turcją ma przynosić korzyść również zatrudnionym w Turcji obywatelom Unii i członkom ich rodzin.

112. W związku z tym zaskarżoną decyzję można oprzeć również na hipotezie trzeciej z art. 216 ust. 1 TFUE jako podstawie materialnoprawnej. Zaskarżona decyzja przygotowuje bowiem międzynarodową umowę w ramach Rady Stowarzyszenia, która jest przewidziana w dwóch wiążących aktach prawnych Unii – układzie stowarzyszeniowym i protokole dodatkowym do niego.

113. Skoro jednak, jak już stwierdzono, art. 217 TFUE stanowi inną, bardziej specyficzną podstawę prawną dla zaskarżonej decyzji<sup>72</sup>, pozostają przy swoim stanowisku, że ostatecznie należałoby zastosować nie hipotezę trzecią z art. 216 ust. 1 TFUE, lecz art. 217 TFUE<sup>73</sup>.

71 — Wyroki: Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, pkt 5); IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 36); Air Transport Association of America i in. (C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 73).

72 — Zobacz pkt 87–99 niniejszej opinii.

73 — Zobacz w tym względzie raz jeszcze ww. w przypisie 29 wyrok Parlament/Rada (EU:C:2008:605, pkt 34), zgodnie z którym akt prawny należy zawsze opierać na bardziej specyficznej z dwóch możliwych podstaw prawnych.

*B – W przedmiocie effet utile protokołu nr 21 do traktatu UE i traktatu FUE*

114. W uzupełnieniu pozwoleń sobie zauważyć – podobnie jak wcześniej w sprawie C-431/11, że zastosowanie w przypadku takim jak niniejszy art. 217 TFUE, podobnie jak art. 48 TFUE czy też art. 216 ust. 1 TFUE, nie pozbawia protokołu nr 21 do traktatu UE i traktatu FUE jego skuteczności.

115. Protokół nr 21 zawiera przepisy szczególne odnoszące się do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zgodnie z tymi przepisami środki objęte częścią trzecią tytułu V traktatu FUE obowiązują Zjednoczone Królestwo i Irlandię jedynie o tyle, o ile oba te państwa członkowskie wyraźnie na piśmie zakomunikują, że chcą w tych środkach uczestniczyć („zasada opt-in”, zob. art. 1 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 3 protokołu nr 21).

116. Przedmiotowy zakres zastosowania tego przepisu szczególnego ograniczony jest wyraźnie do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Jako przepis wprowadzający wyjątek winien być ponadto interpretowany ściśle<sup>74</sup>.

117. Sensem i celem protokołu nr 21 nie jest postawienie do swobodnej dyspozycji Zjednoczonego Królestwa i Irlandii kwestii uczestnictwa w środkach przyjętych przez instytucje Unii w innych dziedzinach prawa Unii, w szczególności w ramach rynku wewnętrznego albo stowarzyszenia z państwami trzecimi, oraz ich obowiązywania względem tych państw.

118. Odpowiednio zasada opt-in nie może znaleźć zastosowania do wydawania środków, które – jak sporna w niniejszej sprawie decyzja Rady – dotyczą rozwijania istniejącego stowarzyszenia pomiędzy Unią i państwem trzecim.

119. Sytuacja, w której poszczególne państwa członkowskie Unii w stosunkach z państwami stowarzyszonymi albo z ich obywatelami mogłyby stosować jedynie część dorobku prawnego Unii (acquis), względnie przewidywać przypadki jego stosowania i zapewnić sobie w ten sposób szczególne traktowanie, prowadziłyby do znacznego wypaczenia funkcjonowania układu o stowarzyszeniu i urzeczywistnienia określonego w nim programu stowarzyszenia<sup>75</sup>.

120. W zakresie zastosowania układu stowarzyszeniowego brak jest miejsca dla zasady opt-in lub opt-out, a więc ostatecznie dla Europy à la carte. W przeciwnym razie wystąpiłoby ryzyko „rozszczenia” stowarzyszenia z negatywnymi skutkami dla równouprawnienia wszystkich osób i przedsiębiorstw działających na rynku wewnętrznym, a także dla jednolitości stosowanych do nich zasad konkurencji<sup>76</sup>.

*C – Skutek wyboru niewłaściwej podstawy prawnej dla ważności zaskarżonej decyzji*

121. Jak stwierdzono powyżej, Rada wybrała niewłaściwą podstawę prawną dla spornej decyzji. Prawidłowo należało tę decyzję oprzeć na kompetencji stowarzyszeniowej wynikającej z art. 217 TFUE jako na podstawie materialnoprawnej, ewentualnie na trzeciej hipotezie z art. 216 ust. 1 TFUE – w każdym wypadku w połączeniu z proceduralną podstawą prawną wynikającą z art. 218 ust. 9 TFUE.

74 – Przeciwko takiej ścisłej wykładni protokołu nr 21 wyraźnie zaprotestowały w niniejszym postępowaniu Zjednoczone Królestwo i Irlandia, nie przedstawiając jednakże jakichkolwiek konkretnych argumentów przemawiających za ich punktem widzenia.

75 – W przypadku stowarzyszenia pomiędzy Unią i Turcją program stowarzyszeniowy wyraźnie przewiduje stopniową realizację swobody przepływu pracowników poprzez wydanie przepisów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących (zob. w tym względzie art. 12 układu stowarzyszeniowego oraz art. 36 i 39 protokołu dodatkowego).

76 – Zobacz w tym względzie raz jeszcze ustanowiony w art. 9 układu stowarzyszeniowego zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

122. Wybór niewłaściwej podstawy prawnej dla aktu prawa Unii nie oznacza jednak koniecznie, że należy stwierdzić nieważność tego aktu. Zgodnie z orzecznictwem należy odstąpić od stwierdzenia nieważności aktu prawnego, jeśli powołanie niewłaściwej podstawy prawnej nie mogło mieć wpływu na treść aktu prawnego ani na procedurę jego wydania, a więc stanowiło brak czysto formalny<sup>77</sup>.

123. Ma to miejsce w niniejszym przypadku. Zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE zaskarżona decyzja Rady winna była zostać podjęta kwalifikowaną większością bez udziału Parlamentu Europejskiego<sup>78</sup>, bez względu na to, czy za właściwą podstawę prawną zostałyby uznany art. 217 TFUE, art. 216 ust. 1 TFUE, czy powołany przez Radę art. 48 TFUE. Ponadto żadna z wymienionych podstaw materialnoprawnych nie umożliwia Zjednoczonemu Królestwu i Irlandii skorzystania z przepisów szczególnych przewidzianych w protokole nr 21 do traktatu UE i traktatu FUE.

124. W związku z tym wybór niewłaściwej podstawy prawnej w niniejszej sprawie nie może uzasadnić stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

## VI – Koszty

125. Zgodnie z art. 138 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Jako że w myśl proponowanego przeze mnie rozwiązania skarga Zjednoczonego Królestwa nie zostaje uwzględniona, zaś Rada złożyła odpowiedni wniosek, Zjednoczone Królestwo należy obciążyć kosztami. W przeciwieństwie do tego Irlandia i Komisja, jako interwenienci, zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu pokrywają swoje własne koszty.

## VII – Wnioski

126. Wobec powyższych rozważań proponuję Trybunałowi udzielenie następującej odpowiedzi:

- 1) Skarga zostaje oddalona.
- 2) Irlandia i Komisja Europejska pokrywają własne koszty.
- 3) Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostaje obciążone kosztami postępowania w pozostałym zakresie.

<sup>77</sup> — W przedmiocie pojęcia braku o charakterze czysto formalnym zob. wyroki: Komisja/Rada (165/87, EU:C:1988:458, pkt 18–21); Hiszpania i Finlandia/Parlament i Rada (C-184/02 i C-223/02, EU:C:2004:497, pkt 42–44); *Swedish Match* (C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 44); ww. w przypisie 21 wyrok Komisja/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 61, 62); zob. ponadto moja opinia w sprawie Komisja/Rada (C-94/03, EU:C:2005:308, pkt 53).

<sup>78</sup> — Zobacz pkt 97 niniejszej opinii.